



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO



CONSEJO PARA PREVENIR Y
ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN
DE LA CIUDAD DE MÉXICO
COPRED



EVALUACIÓN DE DISEÑO

A CONTENIDOS DE REGLAS DE OPERACIÓN
DE PROGRAMAS SOCIALES 2020

CONSEJO PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Presidencia

Geraldina González de la Vega Hernández

Titulares

Adriana Aguilera Marquina (Secretaría Técnica)

Alfonso García Castillo (Coordinador de Atención y Capacitación)

Pablo Álvarez Icaza Longoria (Coordinador de Políticas Públicas y Legislativas)

Berenice Vargas Ibáñez (Subdirección de Planeación)

René Uriega Ponce de León (Coordinador de Administración)

Comunicación social y diseño

Marcela Nochebuena Velázquez

Jazmín Morales Castelán

Este documento contó con la coordinación, revisión y aporte de insumos técnicos de:

María del Carmen López Mendoza (Subdirectora de Evaluación)

Laura Guadalupe Rosales Álvarez

Verónica Sammai Ramírez González

Equipo evaluador:

Aída Marín Acuapan (Coordinación)

Jared Bernardo Velázquez Grunstein y Jorge Eduardo Sierra Marín (Asistentes de investigación).

Índice

Acrónimos	4
Glosario	6
Antecedentes	12
Reseña Metodológica	17
EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMA SOCIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO.....	31
Apoyo a Mujeres en Situación de Violencia de Género, 2020 - Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.....	32
Apoyo para el Impulso Laboral de Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México – Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México.....	42
Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2020 - Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México	55
Comedores Populares, 2020 – Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.....	82
Educación para la Autonomía Económica en PILARES, 2020 – Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México	94
Fomento al Trabajo Digno, 2020 – Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México	103
Núcleo Urbano de Bienestar Emocional (NUBE) - Instituto de la Juventud de la Ciudad de México.....	115
Programa de Apoyo Económico a Policías y Bomberos Pensionados de la CAPREPOL (PAE CAPREPOL) con Discapacidad Permanente 2020 - Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México	133
Programa Especial de Apoyo a personas que perdieron algún familiar en el sismo del 19 de septiembre de 2017 - Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.....	146
Refloreciendo Pueblos y Comunidades, 2020” en su Componente “Acciones para Servicios de Traducción y/o Interpretación en Lenguas Indígenas Nacionales” - Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México.....	159
Seguro de Desempleo, 2020 - Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México.....	173
Principales hallazgos	185
Recomendaciones	190
Referencias.....	195

Acrónimos

ASPE	Agricultura Sustentable a Pequeña Escala
CACI	Centros de Atención y Cuidado Infantil
CAPREPOL	Caja de Previsión de la Policía Preventiva de la Ciudad de México
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPRED	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México
COT	Compensación a la Ocupación Temporal
CURP	Clave Única de Registro Poblacional
DEDI	Dirección Ejecutiva de Derechos Indígenas
DEPAE	Dirección de Programas de Apoyo al Empleo
EIASADC	Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario
ENPOL	Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad
EPADEQ A.C.	Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad, AC.
EVALUA CDMX	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México
GpR	Gestión para Resultados
IDS	Índice de Desarrollo Social
INETEL	Línea Telefónica del Instituto Nacional Electoral
IRS	Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México
LGBTTTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgéneros, Transexuales, Travestís e Intersexuales;
LDSDF	Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal
LEROPS 2020	Lineamientos para la Elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales para el Ejercicio 2020
LOCATEL	Servicio Público de Localización Telefónica
LPEDCM	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México
ML	Movilidad Laboral
MMIP	Medición de la Pobreza y la Desigualdad en la Ciudad de México
M.N.	Moneda Nacional

ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	Programa de Apoyo Económico
PAPED	Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México
PFTD	Programa de Fomento al Trabajo Digno
PILARES	Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes
PROSOC	Procuraduría Social de la Ciudad de México
PROSUST	Programa de Otorgamiento de Ayudas para la Prestación de Servicios de Tratamiento contra el Consumo de Sustancias Psicoactivas a Organizaciones de la Sociedad Civil, Organismos Públicos y Privados en la Ciudad de México
ROP	Reglas de Operación de Programas Sociales
SARS-Cov-2	Síndrome Respiratorio Agudo Severo por Coronavirus 2
SCAPAT	Subprograma de Capacitación para el Trabajo
SCOTML	Subprograma de Compensación a la Ocupación Temporal y Movilidad Laboral
SFA	Subprograma de Fomento al Autoempleo
SEPI	Secretaría de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes
STyFE	Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México
UBR	Unidades Básicas de Rehabilitación
UMA	Unidad de Medida y Actualización
UT	Unidades Territoriales
VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana

Glosario

Accesibilidad: Dimensión intrínseca al pleno goce y ejercicio de todo derecho. Consiste en la obligación del Estado de disponer oportunidades concretas y efectivas en cualquier entorno físico, bien y servicio para que éstos tengan alcance físico, sin discriminación, así como a la información.¹

Acciones afirmativas: Medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos de atención prioritaria, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad.²

Aceptabilidad: Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y criterios como la pertinencia y adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión.³

Adaptabilidad: Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho humano tengan la flexibilidad necesaria para poder ser modificados, si así se requiere, a fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación, y responder a contextos culturales y sociales variados.⁴

Discriminación: Es una práctica que diferencia en el trato a las personas por una condición determinada, haciendo menoscabo de sus derechos y colocándola en una situación de desventaja, marginación, exclusión y vulnerabilidad. La práctica de la discriminación responde a un contexto socio cultural determinado, por lo que no sólo permea las relaciones entre las personas, sino que se institucionaliza a través de los marcos normativos, los lineamientos de acceso a los bienes y servicios públicos y otro tipo de ordenamientos generales.⁵

Discriminación directa: Cuando una persona recibe un trato menos favorable que otro en situación similar por alguna causa relacionada con uno de los motivos prohibidos de discriminación, por ejemplo, cuando la contratación para puestos en instituciones

¹ Congreso de la Ciudad de México, “Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (LPEDCM)”, < <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Ley-para-Prevenir-la-Dicriminacion-de-CDMX.pdf>>, (consultado el 31 de enero de 2021), artículo 4, fracción I.

² Ibid., artículo 4, fracción II.

³ OACNUDH, Fundar, Centro de Análisis e Investigación AC., GESOC, AC., y FLACSO México (2010), Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos, disponible en: <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/L280211PPDH.pdf>, (consultado el 14 de abril de 2021), pág. 22.

⁴ Ibídem.

⁵ Congreso de la Ciudad de México, “Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (LPEDCM)”, < <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Ley-para-Prevenir-la-Dicriminacion-de-CDMX.pdf>>, (consultado el 14 de abril de 2021), artículo 5.

educativas o culturales se basa en las condiciones de salud de las personas. También constituyen discriminación directa aquellos actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación cuando no exista una situación similar comparable (por ejemplo, en el caso de una mujer embarazada).⁶

Discriminación indirecta: Hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos. Por ejemplo, exigir un acta de nacimiento para poder inscribirse en una escuela puede ser una forma de discriminar a las minorías étnicas y/o a los no nacionales que no posean dicha documentación, como puede ser el caso de personas migrantes indocumentadas.⁷

Discriminación estructural: Conjunto de prácticas sistemáticas, históricas y de poder, que niegan el trato igualitario y producen resultados desiguales para ciertos grupos sociales y que tienen como consecuencias la privación o el menoscabo en el acceso a los derechos y la reproducción de la desigualdad social.⁸

Discriminación múltiple: Cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada, de forma concurrente, en dos o más de los motivos considerados en el artículo 5 de esta Ley u otros reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, en la Constitución Política de la Ciudad de México, y en todas las disposiciones legales aplicables, que tenga por objetivo o efecto anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos.⁹

Diseño universal: Diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El diseño universal no excluye las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten.¹⁰

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.¹¹

Ente público: Las autoridades locales del Gobierno de la Ciudad de México; los órganos que conforman la Administración Pública; los órganos autónomos por ley, aquellos que la

⁶ COPRED (2016), “Glosario de términos sobre igualdad y no discriminación”, disponible en: <<http://data.copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2016/07/1.-Glosario-lyND-1.pdf>>, (consultado el 14 de abril de 2021), pág. 7.

⁷ Ibidem.

⁸ Óp. Cit., Congreso de la Ciudad de México, “Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (LPEDCM)”, artículo 4, fracción XII.

⁹ Ibid., artículo 4, fracción XIII.

¹⁰ Ibid., artículo 4, fracción XV.

¹¹ Óp. Cit., OACNUDH et. al., pág., 22.

legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y las personas jurídicas que auxilien a los órganos antes citados o ejerzan gasto público.¹²

Género: Categoría sociocultural referida a construcciones sociales respecto a lo que es masculino y femenino en un momento, época y contexto específico.¹³

Grupos de atención prioritaria: Personas o colectivos que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos.¹⁴

Identidad de género: La vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales.¹⁵

Igualdad: El reconocimiento a toda grupo o persona, sin discriminación, como titular de libertades y derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados y otros instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano, en la Constitución Política de la Ciudad de México y demás legislación aplicable.¹⁶

Igualdad de género: Concepto que se refiere al principio conforme al cual mujeres y hombres acceden con justicia e igualdad al uso, control y beneficio de los bienes, servicios, recursos y oportunidades de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política cultural y familiar.¹⁷

Igualdad sustantiva: Es el acceso al mismo trato y oportunidades de todas las personas, para el reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos.¹⁸

Medidas compensatorias: Aquellas que promueven la igualdad de oportunidades, a partir de la atención de las necesidades concretas de los grupos de atención prioritaria, como una alternativa para reducir la brecha de desigualdad y ejercicio de los derechos.¹⁹

Medidas de inclusión: Aquellas disposiciones, de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar actitudes y mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato.²⁰

¹² Óp. Cit., Congreso de la Ciudad de México, “Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (LPEDCM)”, artículo 4, fracción XVI.

¹³ Ibid., artículo 4, fracción XX.

¹⁴ Ibid., artículo 4, fracción XXI.

¹⁵ Ibid., artículo 4, fracción XXIII.

¹⁶ Ibid., artículo 4, fracción XXIV.

¹⁷ Ibid., artículo 4, fracción XXV.

¹⁸ Ibid., artículo 4, fracción XXVI.

¹⁹ Ibid., artículo 4, fracción XXX.

²⁰ Ibid., artículo 4, fracción XXXI.

Medidas de nivelación: Aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos a grupos de atención prioritaria.²¹

Medidas positivas: Aquellas de carácter temporal o permanente que se implementan para lograr la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en los servicios de salud, educación, trabajo, justicia o cualquier otro a favor de las personas y grupos de atención prioritaria, a fin de alcanzar, condiciones de igualdad, su participación en la vida pública y eliminar prácticas discriminatorias. Las medidas positivas pueden comprender medidas de nivelación, compensación, inclusión o acciones afirmativas.²²

Medidas de reparación del daño: Entendemos por reparación los gestos y acciones del Estado, a nombre la de sociedad, que busca reconocer el daño producido, reafirmando la dignidad de las víctimas y su condición de ciudadanos/as plenos/as. Es decir, la reparación debe expresar el reconocimiento a las víctimas como individuos y ciudadanos cuyos derechos han sido violados, el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en las violaciones, así como el compromiso público de responder por el impacto persistente que las violaciones tienen en la vida de las víctimas. De este modo, la reparación es a la vez una obligación del Estado y un derecho de las víctimas.²³

Perspectiva de Género: La metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, la desigualdad y la exclusión de las personas, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas y culturales entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la equidad de género.²⁴

Población beneficiaria: Población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.

Población objetivo: Subconjunto de la población total (población de referencia) a la que están destinados los productos del proyecto. Se la define normalmente por la pertenencia a un segmento socioeconómico como grupo etario, localización geográfica, y carencia específica.²⁵

Población potencial: Es aquella parte de la población de referencia que es afectada por el problema (o será afectada por éste), y que por lo tanto requiere de los servicios o bienes que proveerá el programa. Indica la magnitud total de la población en riesgo. Dicha

²¹ Ibid., artículo 4, fracción XXXII.

²² Ibid., artículo 4, fracción XXXIII.

²³ Óp. Cit., COPRED (2016), pág., 11.

²⁴ Óp. Cit., Congreso de la Ciudad de México, “Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (LPEDCM)”, artículo 4, fracción XXXV.

²⁵ Cohen, E., y Martínez, R., (sin año especificado). Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales. CEPAL, disponible en: <https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/242/Manual_dds_200408.pdf>, (consultado el 14 de abril de 2021), pág., 8.

estimación permitirá proyectar a largo plazo el aumento de dicha población, si no se interviene adecuadamente.²⁶

Política de Desarrollo Social: La que realiza el Gobierno del Distrito Federal y está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos.²⁷

Política pública: Selección y definición de problemas públicos, a partir de sus causas, ofreciendo una fórmula precisa y coherente de su solución en el largo plazo. Consisten en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto y con qué medios lo hará. Suponen la incorporación de personas y grupos sociales involucrados en la solución.²⁸

Programas de Desarrollo Social: Instrumentos derivados de la planificación institucional de la política social que garanticen el efectivo cumplimiento y promuevan el pleno ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Todo programa social debe contar con una denominación oficial, un diagnóstico, justificación y objetivos de impacto - general y específicos-, estrategias y líneas de acción e indicadores, criterios de selección de beneficiarios, [sic] establecidos y normados por Reglas de Operación; un sistema de monitoreo y evaluación de su funcionamiento y resultados; así como la institución o instituciones responsables de su implementación y su modo de coordinación. Cada programa social tendrá características distintas en cuanto a sectores que atienden, modalidades de gestión, instituciones participantes, formas de financiamiento, entre otros criterios específicos.²⁹

Reglas de Operación de Programas Sociales: El conjunto de normas que rigen a cada uno de los programas sociales.³⁰

Transversalidad: Es un proceso metodológico que permite garantizar la incorporación de distintas perspectivas sociales de manera interseccional a fin de generar efectos

²⁶ Aldunate, E., y Córdoba, J., (2011). Formulación de Programas con la Metodología de Marco Lógico. ILPES-CEPAL, disponible en:

<https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/0/43220/SM_N68_Formulacion_prog_metodologia_ML.pdf>, (consultado el 14 de abril de 2021), pág. 30.

²⁷ Congreso de la Ciudad de México, “Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal”, <<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c9/b9d/3d3/5c9b9d3d38046977820932.pdf>>, (consultado el 14 de abril de 2021), artículo 3, fracción XXII.

²⁸ Óp. Cit., Congreso de la Ciudad de México, “Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (LPEDCM)”, artículo 4, fracción XXXVII.

²⁹ Óp. Cit., Congreso de la Ciudad de México, “Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal”, artículo 3, fracción XXIII.

³⁰ Ibid., artículo 3, fracción XXIV.

permanentes para beneficio de la sociedad en cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas o privadas para la eliminación de problemas públicos.³¹ (LPEDCDMX, artículo 4, fracción XLI)

³¹ Óp. Cit., Congreso de la Ciudad de México, “Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (LPEDCM)”, artículo 4, fracción XLI.

Antecedentes

El fundamento legal que sustenta la atribución del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) respecto al análisis de las Reglas de Operación de Programas Sociales (en adelante ROP) de la Administración Pública local, se encuentra en el artículo 37 fracciones XXXIV y XXXV de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, en donde se establecen como atribuciones:

XXXIV. Diseñar los indicadores para evaluar que las políticas públicas y programas de la Administración Pública de la Ciudad de México se realicen con perspectiva de no discriminación;

XXXV. Evaluar que la adopción de políticas públicas y programas en la Administración Pública de la Ciudad de México, contengan medidas para prevenir y eliminar la discriminación.³²

Asimismo, el Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (PAPED) 2016-2018 y el Programa Institucional del COPRED: Igualdad y no discriminación 2014-2018, incluyeron dentro de sus metas la evaluación de las ROP con enfoque de igualdad y no discriminación, mientras que en el más reciente PAPED 2019-2020, se contemplaron tres estrategias para avanzar en la transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación dentro del quehacer público:³³

- 1. El derecho a la igualdad y a la no discriminación en el marco normativo del Gobierno de la Ciudad de México*
- 2. Incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación en el quehacer público del Gobierno de la Ciudad de México*
- 3. Cultura del trato igualitario en la Ciudad de México.*

De manera específica, la evaluación de las ROP de la administración pública local, quedó establecida en la Estrategia 1 sobre “el derecho a la igualdad y a la no discriminación en el marco normativo del Gobierno de la Ciudad de México”, que tiene como objetivo “impulsar la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación en el marco normativo y en los instrumentos de gestión pública del Gobierno de la Ciudad de México”.³⁴

La Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la no Discriminación en la Ciudad de México, elaborada mediante un convenio entre Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad, EPADEQ A.C. y el COPRED en 2014, fue el marco de referencia para desarrollar los indicadores cualitativos que han guiado el análisis

³² Óp. Cit., Congreso de la Ciudad de México, “Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México”, <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Ley-para-Prevenir-la-Dicriminacion-de-CDMX.pdf> (consultado el 31 de enero de 2021).

³³ COPRED, “Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México 2019-2020 (PAPED 2019-2020)”, <<https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/PAPED%202019-2020.pdf>>, (consultado el 31 de enero de 2021)

³⁴ Ibidem.

y las evaluaciones de las ROP con un enfoque de igualdad y no discriminación desde el año 2016. Dicha Metodología brinda un panorama sobre el problema de la discriminación en la Ciudad de México, las atribuciones y obligaciones de distintos organismos públicos, aspectos conceptuales y la explicación sobre los métodos de seguimiento y de evaluación.

Su objetivo ha sido plantear de manera estructurada el conjunto de enfoques, instrumentos y herramientas de las que el COPRED puede echar mano para realizar el seguimiento y la evaluación de las acciones públicas dirigidas a prevenir y eliminar la discriminación y, con la idea de cubrir esta aspiración, también establece la importancia de involucrar a los entes públicos responsables de ejecutar dichas acciones, así como a los grupos y actores sociales que tengan como fin la protección del derecho a la no discriminación.

De acuerdo con dicha metodología, en la Ciudad de México se identifican como principales causas de discriminación: 1) la desigualdad económica y la pobreza y 2) los factores socioculturales y la desigualdad de trato. Se centra en las políticas públicas para identificar las causas que han generado situaciones históricas de discriminación y propone algunas directrices para transformarlas.

Por ello, dicha herramienta se diseñó considerando una etapa de investigación y otra de gestión, con la intención de valorar los resultados, diseño, supuestos, procesos, estrategias, medios e instrumentos o algún otro aspecto sustantivo de las intervenciones públicas dirigidas a prevenir y eliminar la discriminación.

El componente de investigación desarrolla e integra los elementos teóricos, conceptuales, metodológicos e instrumentales para indagar sobre los resultados, diseño, supuestos, procesos, estrategias, etcétera, de las acciones y medidas de política pública en la materia. Por su parte, el componente de gestión, establece los mecanismos que permiten el acopio, sistematización, procesamiento, análisis, integración, difusión y discusión de la información para que ésta sea valorada y utilizada de manera oportuna para la toma de decisiones.

La ejecución de esta Metodología ha tenido la intención de generar evidencias y análisis para valorar el proceso y los resultados de las acciones de política pública para prevenir y eliminar la discriminación en la Ciudad de México, por ello, a partir del mismo es que se ha desprendido el análisis del diseño de las ROP durante cuatro años consecutivos.

El primer ejercicio -año 2016- se buscó valorar, principalmente, si los programas sociales seleccionados incorporaban el enfoque de igualdad y no discriminación mediante el diseño y aplicación de indicadores fundados en estándares tanto del Sistema Universal de protección a los derechos humanos (Organización de las Naciones Unidas, ONU) como del Sistema Interamericano (Organización de los Estados Americanos) y, para ello se construyeron los siguientes indicadores cualitativos:

- Inclusión de diagnóstico
- Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación.
- Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias.
- Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias.
- Diseño universal.

- Inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados.
- Carencia de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados.
- Carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios.
- Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad.
- Disponibilidad.
- Accesibilidad.
- Adaptabilidad.
- Aceptabilidad.
- Inclusión de acciones afirmativas.
- Inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios.
- Contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios.
- Carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios.

Además de la valoración a través de los indicadores cualitativos, también se realizó trabajo de campo con las entidades públicas responsables, para sostener un diálogo abierto y fortalecer las recomendaciones y conclusiones de cada estudio. Entre los principales hallazgos de la evaluación 2016 se identificó que no existían sinergias interinstitucionales entre las ROP para atender problemáticas similares y plantear una solución integral en la atención de grupos prioritarios.

También se observó que los documentos no contaban con un lenguaje incluyente de derechos humanos y género y en ocasiones no detallaban con claridad los objetivos específicos encaminados a eliminar factores de discriminación. La evaluación señaló reiteradamente una ausencia de mecanismos eficaces para promover la participación de la sociedad en la etapa de diseño de las Reglas de Operación, o en su caso, no se explicitó dicho proceso.

Para el análisis de 2017, se destacó la importancia de los derechos humanos como eje rector de la acción pública hacia las personas que se encuentran en desventaja social, por ello, se citó el contenido de la Constitución Política de la Ciudad de México referente a los derechos humanos, y de manera particular a sus principios de interpretación y aplicación, destacando el artículo 4 apartado C de este ordenamiento:

1. *La Ciudad de México garantiza la igualdad sustantiva entre todas las personas sin distinción por cualquiera de las condiciones de diversidad humana. Las autoridades adoptarán medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa.*
2. *Se prohíbe toda forma de discriminación, formal o de facto, que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto o resultado la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de los derechos de las personas, grupos y comunidades, motivada por origen étnico o nacional, apariencia física, color de piel,*

*lengua, género, edad, discapacidades, condición social, situación migratoria, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencia sexual, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, estado civil o cualquier otra. También se considerará discriminación la misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, islamofobia, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia. La negación de ajustes razonables, proporcionales y objetivos, se considerará discriminación.*³⁵

A raíz de la reforma Constitucional Federal de 2011 en materia de derechos humanos, la Ciudad de México buscó implementar y armonizar su aparato normativo, cumpliendo así con un reconocimiento necesario y de índole internacional. Posteriormente, el 5 de febrero de 2017, se promulgó la Constitución Política de la Ciudad, lo cual dio paso a un proceso de adaptación a leyes secundarias y reglamentos de los organismos de la administración pública local. La intención fue que la Constitución se convirtiera en la base de todas las acciones públicas de la administración local en materia de igualdad y no discriminación, ya que contiene de manera específica un capítulo en la materia.

Respecto a la evaluación de las ROP, se continuó utilizando el conjunto de indicadores que se implementaron en 2016, buscando dar continuidad metodológica y lograr, al mismo tiempo, contrastar los resultados de las intervenciones entre un año y otro.

El proceso de evaluación de 2017 se llevó a cabo en tres etapas:

1. Selección de la muestra a evaluar, lo cual implicó la identificación de los documentos de soporte general.
2. Revisión y análisis de las ROP con base en los indicadores y sus respectivas escalas de valoración, además se gestionó la etapa de trabajo de campo con los equipos que diseñaron las ROP.
3. Diálogo con entes públicos para intercambiar argumentos respecto a la valoración de cada indicador y recabar las experiencias previas a 2016.

El ejercicio logró identificar que la población no enfrenta las mismas necesidades, pues existen grupos que viven condiciones diferenciadas. Por tanto, se llegó a la conclusión de que se requería la puesta en marcha de estrategias pertinentes para eliminar elementos discriminatorios e incorporar medidas que garanticen la igualdad de manera progresiva.

Por otro lado, al llevar a cabo el trabajo de campo, se apreció la necesidad de que las personas servidoras públicas que diseñan las ROP participen en los procesos de retroalimentación. Esto debido a que se enfrentan a diversas dificultades institucionales para plasmar el principio y derecho a la igualdad y no discriminación en estas herramientas, por lo que les es necesario expresarlas puntualmente.

³⁵ Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, “Constitución Política de la Ciudad de México”, <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/Constitucion_Politica_de_la_Ciudad_de_Mexico_4.pdf>, (consultado el 31 de enero de 2021)

Este ejercicio de evaluación consideró indispensable incorporar el principio constitucional *pro persona* como criterio central para la toma de decisiones públicas, ya que permitiría colocar a las personas en un contexto más amplio para el goce de sus derechos. Es así que en los ejercicios de 2016 y 2017 se realizaron las primeras aproximaciones a las características de las Reglas de Operación, se conocieron a profundidad y se dialogó con sus hacedores para identificar las brechas que se deben cubrir de manera progresiva para incorporar el principio a la igualdad y a la no discriminación en su diseño.

Sobre la evaluación 2018, se propuso incluir el seguimiento a las recomendaciones emitidas en 2016 y 2017 a fin de constatar si éstas habían sido integradas y de qué manera en los nuevos diseños de reglas de operación. Además, se buscó consolidar toda la información recabada anteriormente para iniciar con una serie de lineamientos a adoptar en el diseño de cualquier ROP hacia el futuro.

En el año 2019, el COPRED continuó con la evaluación de ROP tomando como base la normatividad internacional y local en materia de igualdad y no discriminación, sistematizó el contenido de las referidas fuentes legales en componentes de identificación factibles que permitieron guiar el análisis de las reglas de operación desde una perspectiva deficiente o suficiente.

Los componentes citados fueron:

- Identificar, cuestionar, valorar y atender la desigualdad, diversidad o situaciones de discriminación.
- Integrar acciones para eliminar factores detonantes de prácticas discriminatorias
- Integrar medidas especiales, objetivas, razonables, y proporcionales.

La evaluación de dicho año enfatizó la identificación de grupos de atención prioritaria a los cuales se dirigieron las ROP analizadas con el objetivo de tener un panorama claro sobre las condiciones de desigualdad y discriminación que enfrentaban.

El valor público de estas evaluaciones permitió detectar áreas de oportunidad y fortalezas en el diseño de los programas sociales, por ejemplo, se ha identificado que el diagnóstico de la discriminación no suele ser conceptualizado como un problema público o que en ocasiones los requisitos impuestos a las personas derechohabientes o beneficiarias suelen ignorar los obstáculos que determinados grupos enfrentan para cumplir con ellos, lo que se podría traducir en exclusión para el acceso a tales bienes y/o servicios.

Reseña Metodológica

Objetivos de la evaluación

El objetivo general de la evaluación 2020 fue analizar una muestra de 12 Reglas de Operación de Programas Sociales vigentes en la Ciudad de México a través un trabajo de gabinete con base en la recolección, análisis y sistematización de información cuantitativa y cualitativa. Dicho proceso permitió identificar áreas de oportunidad y fortalezas en torno a la incorporación del principio y derecho de a la igualdad y no discriminación en el diseño de las ROP, así como la emisión de recomendaciones generales y particulares para la mejora de estos instrumentos con el fin de robustecer la política social en la Ciudad de México. Para ello, se atendieron los siguientes objetivos específicos:

- Diseñar una propuesta metodológica para el análisis de las Reglas de Operación de Programas Sociales vigentes en la Ciudad de México.
- Desarrollar 12 matrices de evaluación de Reglas de Operación de Programas Sociales vigentes en la Ciudad de México correspondientes al año 2020.
- Establecer recomendaciones generales y particulares con base en las matrices de evaluación desarrolladas.
- Integrar un informe de evaluación final sobre el análisis del diseño de 12 Reglas de Operación de Programas Sociales.

El enfoque de la evaluación

La metodología para analizar las ROP fue diseñada bajo el enfoque de igualdad y no discriminación, definir dicha perspectiva es una tarea compleja que implica la revisión histórica, sociológica y jurídica del contenido de este derecho. Adicional a ello, el presente ejercicio encontró sustento en otros documentos que el COPRED³⁶ ha trabajado a lo largo de su trayectoria y cuyo objeto se establece en la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (LPEDCM).

El enfoque de igualdad y no discriminación se concibe dentro de la esfera de los derechos humanos y su ámbito está circunscrito a la identificación de brechas de desigualdad y causas estructurales que permiten y/o fomentan la discriminación. Adicionalmente, la idea de transversalidad también implica que algunos elementos de estos enfoques sean constitutivos o nutran a otros en una relación fluida y horizontal.

Al igual que otras perspectivas transversales -como pueden ser la de género o sostenibilidad- la de igualdad y no discriminación requiere de ciertas condiciones para materializarse. Como se establece en la *Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la no Discriminación en la Ciudad de México*, éste puede operar

³⁶ Es posible consultar el archivo bibliográfico, las publicaciones y las monografías disponibles en la página oficial de COPRED: <https://copred.cdmx.gob.mx/>

bajo el entendido de “modelos de gestión pública (COPRED y EPADEQ)”³⁷ sustentados en la elección racional que, por tanto, tienen como fin último dotar de cientificidad al ejercicio de gobernar. Por esta razón, es difícil pensar en el aterrizaje del enfoque de igualdad y no discriminación sin la plataforma teórica que ofrece la disciplina de las políticas públicas y tampoco puede aislarse del lugar en donde se piensa, pues en esencia constituye unos lentes para mirar, problematizar, enunciar y enunciarse en torno a un problema público.

Tomando en cuenta que la naturaleza y estructura de una institución son componentes importantes -tal vez los principales- de las distintas concepciones y alcances que el enfoque de igualdad y no discriminación puede llegar a tener desde una plataforma determinada, es posible establecer puntos de partida de lo que se entiende por él gracias a las posiciones asumidas dentro de la esfera de trabajo del propio COPRED. Desde esta específica plataforma de problematización, análisis y respuesta a la discriminación, es posible apuntar sobre este enfoque que:

- Se sustenta en los principios de igualdad y no discriminación caracterizados en conceptos y jurisprudencias desarrolladas en contextos nacionales, regionales e internacionales.
- Retoma la comprensión del fenómeno de la discriminación a partir de cuatro elementos fundamentales:
 1. *Las causas estructurales que están en su origen;*
 2. *Los núcleos problemáticos abordables, es decir, aquellos ámbitos en los que se generan y reproducen las prácticas discriminatorias, así como en los que resulta estratégico focalizar las acciones públicas que contribuyan a su desarticulación;*
 3. *Las variables intervinientes que son aquellos elementos o características atribuidas a determinados grupos de población, que son motivo de prácticas discriminatorias, donde interesa ubicar en primer término las más agudas, dada la profundización de sus efectos negativos; y*
 4. *Los grupos de atención o segmentos específicos de la población en los que se expresa la discriminación con mayor amplitud y profundidad.*³⁸
- Los elementos fundamentales, para fines de su abordaje estratégico, se plantean en torno a dos dimensiones transversales:
 1. *Desigualdad económica y pobreza;*

³⁷ COPRED y EPADEQ, “Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México”, 2014, <https://www.intec.edu.do/downloads/documents/biblioteca/formatos-bibliograficos/guia-chicago.pdf> (consultado el 19 de agosto de 2020)

³⁸ Óp. Cit., COPRED y EPADEQ, “Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México”, 2014, <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/591/f7b/cc/591f7bccccfed8218112530.pdf> (consultado el 19 de agosto de 2020), p.7

2. Factores socioculturales y desigualdad de trato.³⁹

- A partir del propio mandato establecido para el COPRED, se derivan núcleos problemáticos abordables:
 1. *Mecanismos de exigibilidad y efectivo acceso a la justicia;*
 2. *Políticas públicas con enfoque de equidad y derechos humanos,*
 3. *Educación, promoción y cultura de no discriminación.*⁴⁰
- Derivado de los anteriores núcleos y para efectos de esta propuesta metodológica, el enfoque siempre se supeditará a las atribuciones y competencias establecidas por mandato legal del COPRED y EVALUA CDMX, pues esta última institución es la que establece la estructura para el diseño de los programas sociales de la Ciudad de México a través de los Lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales.
- Se entendieron como variables intervinientes *aquellas situaciones o condiciones en donde las prácticas discriminatorias adquieren especificidad y modos de afectación de derechos a grupos y comunidades en particular. Estas variables constituyen dimensiones en las que las prácticas discriminatorias, atravesadas por la pobreza, la desigualdad económica, factores socioculturales y la desigualdad de trato, se expresan con mayor intensidad*⁴¹ y que el COPRED identifica de la siguiente manera:
 1. *Apariencia*
 2. *Género*
 3. *Edad*
 4. *Origen étnico y/o nacionalidad*
 5. *Orientación y/o preferencia sexual*
 6. *Situación económica*
 7. *Situaciones particulares (como sobrepeso, obesidad, VIH/SIDA, entre otras).*⁴²
- Los grupos o segmentos específicos de la población en los que se hace latente la discriminación se constituyen por “aquellos [...] en los que se expresan las prácticas discriminatorias con mayor amplitud y profundidad en función de las variables intervinientes en dónde se agudiza la discriminación”⁴³ y que se mencionan expresamente en el capítulo III de la LPEDCM.

Desde la óptica del COPRED, el enfoque de igualdad y no discriminación es una herramienta teórica para problematizar la discriminación, pero también metodológica, porque a través de distintas intervenciones busca atenderla con la aspiración de eliminarla.

³⁹ Ibid., pág. 7.

⁴⁰ Ibid., pág. 11

⁴¹ Ibid., pág. 15

⁴² Ibidem., pág. 15

⁴³ Óp. Cit., Congreso de la Ciudad de México, “Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México”.

Sobre el primer punto, se entiende que la discriminación se desarrolla en dos dimensiones transversales: desigualdad económica y pobreza, además de factores socioculturales y desigualdad en el trato. A su vez, se expresa mediante variables intervinientes como apariencia, género, edad, origen étnico, nacionalidad, orientación o preferencia sexual y situación económica, además de otras situaciones particulares. Esto hace que la discriminación afecte a grupos de población determinados.

Sobre el segundo punto, la atención a la discriminación debe responder no solo al espacio concreto de los actos discriminatorios, sino también a las causas estructurales que los posibilitan. Esto determina núcleos problemáticos abordables, que son los mecanismos de exigibilidad y efectivo acceso a la justicia, políticas públicas con enfoque de equidad y derechos humanos, además de educación, promoción y cultura de la no discriminación.

Unidades de análisis

El enfoque de igualdad y no discriminación es una herramienta de problematización y atención de demandas sociales que se enmarca dentro de una cosmovisión sobre la naturaleza, funcionamiento y alcances de la administración pública. Esto parte de una propuesta racional para abordar el ejercicio de gobierno, en donde se asume que detrás del establecimiento de prioridades, el diseño de presupuestos y el propósito de toda intervención gubernamental existen *buenas razones* que aspiran a una verdad científica.

Entonces puede entenderse como un soporte para apuntalar las decisiones gubernamentales en un cauce de racionalidad, a partir de las problemáticas que este mismo enfoque ayuda a enunciar. La desigualdad económica y en el trato hacia diferentes grupos poblacionales constituye una buena razón para dirigir la mirada de gobierno a una problemática con causas estructurales complejas, como es el caso de la discriminación.

Dentro de los núcleos problemáticos trazados desde el COPRED, se encuentra la necesidad de atención a este fenómeno desde la ruta de incidencia en las políticas públicas. Para lograr dicho propósito, es importante conocerlas desde su formulación, de ahí la necesidad de analizar el diseño de las Reglas de Operación de los Programas Sociales de la Ciudad de México, las cuales, fueron las unidades de análisis de la presente evaluación.

De acuerdo con la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF), una ROP es “el conjunto de normas que rigen a cada uno de los programas sociales”.⁴⁴ En los Lineamientos para la Elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales para el ejercicio 2020 (LEROPS 2020) publicados por EVALÚA CDMX, se entiende que los programas sociales:

son instrumentos derivados de la planificación institucional de la política social que garanticen el efectivo cumplimiento y promuevan el pleno ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Todo programa social debe contar con una denominación oficial, un diagnóstico, justificación y objetivos de impacto - general y

⁴⁴ Congreso de la Ciudad de México, “Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal”, 2000, artículo 3, fracción XXIV.

*específicos-, estrategias y líneas de acción e indicadores, criterios de selección de beneficiarios, establecidos y normados por Reglas de Operación; un sistema de monitoreo y evaluación de su funcionamiento y resultados; así como la institución o instituciones responsables de su implementación y su modo de coordinación. Cada programa social tendrá características distintas en cuanto a sectores que atienden, modalidades de gestión, instituciones participantes, formas de financiamiento, entre otros criterios específicos.*⁴⁵

Asimismo, conmina a la política de desarrollo social a:

*Construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos.*⁴⁶

El objetivo de los LEROPS 2020

*es establecer los criterios con base en los cuales las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Organismos Descentralizados, Alcaldías y Entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México deben diseñar las Reglas de Operación que regirán los programas sociales que ejecutarán en el año 2020, en cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDS), su Reglamento y en la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México; con el fin de transparentar y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos; así como la no discrecionalidad en el uso y otorgamiento de los apoyos, subsidios, servicios y ayudas a la población beneficiaria, a través de los programas sociales.*⁴⁷

Dentro de esta idea, los programas sociales constituyen una pieza clave de la política social, ya que son los “instrumentos derivados de la planificación institucional de la política social que [...garantizan] el efectivo cumplimiento y [...promueven] el pleno ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales”.⁴⁸

⁴⁵ Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, “Lineamientos para la elaboración de reglas de operación de programas sociales 2020”, <<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/lineamientos/Lineamientos%20ROPS%202020.pdf>>, (consultado el 12 de agosto de 2020), pág. 1.

⁴⁶ Óp. Cit., Congreso de la Ciudad de México, “Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal”, artículo 3, fracción XXII.

⁴⁷ Óp. Cit., Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, “Lineamientos para la elaboración de reglas de operación de programas sociales 2020”, pág. 1.

⁴⁸ Óp. Cit., Congreso de la Ciudad de México, “Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal”, artículo 3, fracción XXIII.

De esta manera, las Reglas de Operación pueden entenderse como la estructura de los programas sociales, en donde se explica el alcance, objeto, personas beneficiarias o derechohabientes y problemáticas públicas que atenderá. En los LEROPS 2020 se solicitan los siguientes elementos para su construcción:

1. Nombre del programa social y dependencia o entidad responsable;
2. Alineación programática (qué ejes, derechos y líneas de acción del Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019–2024 atiende este programa social);
3. Diagnóstico;
4. Objetivos (estrategia general y acciones específicas);
5. Definición de población objetivo y beneficiarias;
6. Metas físicas;
7. Programación presupuestal;
8. Requisitos y procedimientos de acceso;
9. Criterios de selección de la población beneficiaria;
10. Procedimientos de instrumentación;
11. Procedimiento de queja o inconformidad ciudadana;
12. Mecanismos de exigibilidad;
13. Mecanismos de evaluación e indicadores;
14. Formas de participación social;
15. Articulación con otros programas y acciones sociales;
16. Mecanismos de fiscalización;
17. Mecanismos de rendición de cuentas;
18. Criterios para la integración y unificación del padrón universal de personas beneficiarias o derechohabientes.

Es importante aclarar las diferencias entre programa social y acción institucional, pues estas últimas no estarán sujetas a análisis y evaluación: “Los programas serán aquellas intervenciones de carácter permanente que buscan solucionar problemas estructurales y ampliar el acceso de la población a los derechos sociales, mientras que las acciones institucionales tendrán una temporalidad y alcances limitados y sirven fundamentalmente para generar respuestas públicas ágiles a necesidades no previstas”.⁴⁹

Finalmente, es relevante mencionar que, si bien la unidad de análisis de la presente evaluación son las reglas de operación, es necesario observar también la elaboración y contenidos de los lineamientos a partir de los cuales se diseñan las reglas, para fortalecerlos en cuanto al enfoque de igualdad y no discriminación. Es por ello que algunas de las recomendaciones se dirigen a los lineamientos emitidos anualmente por el EVALÚA.

⁴⁹ Óp. Cit., Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, “Lineamientos para la elaboración de reglas de operación de programas sociales 2020”, pág. 3

Alcances de la evaluación

Los programas sociales son instrumentos de la política social que transfieren recursos, bienes o servicios con la intención de transformar la realidad económica y/o contextual de grupos o segmentos de la población. Su instrumentación está pensada para permitir -en un plazo determinado de tiempo- un cambio constatable en la población objetivo determinada. La visión desde donde se diseñan estos programas se corresponde generalmente con el enfoque de resultados, el cual obedece principalmente a la solución de problemas específicos mediante las preguntas: “¿a quién beneficia el programa? y ¿qué mejora busca efectuar [...] sobre sus beneficiarios? [sic]” (CONEVAL)⁵⁰.

Las reglas de operación que fueron sujetas de este análisis buscan concretar una intervención que se asume tendrá una incidencia positiva en las condiciones de vida de una población determinada y que, a su vez, redundará en la mejora de una situación particular a partir del ejercicio de un presupuesto que, en el corto plazo, permitirá el goce de un recurso, bien o servicio y, en el largo, generará un cambio en la situación particular de un grupo poblacional de interés.

La normatividad local consultada para este ejercicio y, concretamente la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, establece que los programas sociales deben estar dirigidos al efectivo cumplimiento y pleno ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales. En ese sentido, podría asumirse que la planeación por resultados se corresponderá inmediatamente con los principios de los enfoques de derechos y de igualdad y no discriminación, pues si se establece una población meta y una problemática específica, prácticamente sería imposible escapar de una sinergia que no se materialice en un “beneficio” o una “mejora” palpable y, sobre todo, medible.

Sin embargo, los programas sociales al ser instrumentos emanados desde un enfoque predominantemente de resultados implican, por su propia naturaleza, la realización de aspectos que incluso podrían ser contrarias a los principios de la perspectiva de igualdad y no discriminación, por ejemplo, el debate aun no acabado sobre la universalidad en el acceso a los servicios básicos, o la progresividad en el cumplimiento de los derechos sociales.

Sin entrar en grandes reflexiones, es fácil imaginar un escenario en el que deba decidirse una intervención prioritaria sobre un bien o servicio concreto entre dos poblaciones con similares niveles de marginación o circunscribir los alcances de un programa social a poblaciones cercanas a centros urbanos neurálgicos, pensando que el enfoque de resultados exige ciertos mecanismos de monitoreo y evaluación y que la narrativa *centro-periferia* determinará el diseño y la facilidad para operar dichos mecanismos. Incluso, a manera de idea provocadora para generar un debate más que necesario, en cierto sentido,

⁵⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, ¿Qué resultados buscan lograr los programas sociales en México? Informe de enfoque de resultados 2017. CONEVAL, <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Informe-de-Enfoque-de-Resultados-2017.pdf> (consultado el 22 de agosto de 2020), pág., 29.

la estructura misma de los programas sociales conlleva una acción discriminatoria por omisión.

Si bien el enfoque de resultados y los distintos enfoques transversales surgen de la misma pretensión de cientificidad y racionalidad, la idea de integrarlos implica una paradoja: ahí donde la realidad social y la capacidad de problematización de los enfoques transversales apuntan siempre a la necesidad de elevar el nivel de cumplimiento de los derechos humanos, la propia lógica del enfoque de resultados determinará que tal vez es pertinente acotar el alcance de los programas sociales.

Cuando se establece que la unidad de análisis para una valoración cualitativa con enfoque de igualdad y no discriminación será una ROP, se asume de antemano la existencia de esta paradoja. Es así que la evaluación permitirá establecer algunas consideraciones para el diseño de Reglas de Operación de Programas Sociales, pero tendrá como responsabilidad garantizar que el largo camino entre el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de un programa social observará la pauta más alta en materia de igualdad y no discriminación.

Por ello, el ejercicio realizado pudo establecer como pretensión sensata identificar algunas inercias discriminatorias derivadas del diseño de los instrumentos que rigen a los programas sociales, sin embargo, esto no puede erigirse como una solución definitiva al problema de la discriminación o como medición del cumplimiento del derecho a la igualdad y no discriminación.

Asimismo, considerando el alcance establecido, los hallazgos y recomendaciones, resultado de la presente evaluación, podrían retomarse tanto por el COPRED y como por el Evalúa CDMX, este último como el ente encargado de elaborar los lineamientos para el diseño de las ROP, considerando que este ejercicio no pretende evaluar la política social - ya que ésta no es una atribución de COPRED, en cambio, tiene la finalidad de aportar una serie de reflexiones que abonen en la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación para identificar brechas de desigualdad e impedir actos que presuntamente puedan excluir a ciertos grupos, así como la perpetuación de contextos y situaciones que impidan el acceso a condiciones para el ejercicio de derechos sociales.

Selección de la muestra

Entre 2016 y 2019 se evaluaron 52 ROP desde el enfoque de igualdad y no discriminación y, en el ejercicio 2018 también se realizó un análisis retrospectivo sobre la adopción de esta perspectiva con la idea de estructurar algunas directrices útiles para formular una muestra de ROP con dicho enfoque.

Es así que los criterios para el ejercicio de evaluación 2020 fueron los siguientes:

1. Reglas de Operación de Programas Sociales que se encontraran vigentes para el año 2020.

2. Reglas de Operación de Programas Sociales que pertenecieran a Secretarías u Órganos Desconcentrados del Gobierno de la Ciudad de México.

3. Reglas de Operación de Programas Sociales dirigidos a los grupos de atención prioritaria establecidos en el artículo 11 en la Constitución Política de la Ciudad de México: mujeres, niñas, niños y adolescentes; personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTTI, personas migrantes y sujetas de protección internacional, víctimas, personas en situación de calle, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social, personas afrodescendientes, personas de identidad indígena y minorías religiosas.

4. Reglas de Operación de Programas Sociales relacionadas con personas, grupos o comunidades en situación de discriminación establecidos en la LPEDCDMX: mujeres, niñas y niños, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas, pueblos y comunidades indígenas; población LGBTTTTI -homosexuales, lésbicos, bisexuales, transexuales, transgéneros, travestistas e intersexuales-, poblaciones callejeras, personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo; y personas en situación de pobreza.

5. Reglas de Operación de Programas Sociales dirigidos a personas, grupos o comunidades en presumible situación de discriminación pero que no necesariamente se encontraran especificadas en la LPEDCDMX.

6. Reglas de Operación de Programas Sociales que no hayan sido analizadas en el ejercicio inmediato anterior de 2019.

7. Reglas de Operación que obedecieran a programas sociales de cualquiera de los siguientes tipos de intervención:

- Programas sociales de transferencias monetarias.
- Programas sociales de transferencias materiales.
- Programas sociales de prestación de servicios.
- Programas sociales de otorgamiento de subsidios directos o indirectos.

De esta forma, las ROP seleccionadas para el ejercicio 2020 son las que se muestran en el siguiente cuadro:

Reglas de Operación de Programas Sociales 2020	
PROGRAMA	RESPONSABLE
1. Apoyo a Mujeres en Situación de Violencia de Género	Secretaría de las Mujeres
2. Fomento al Trabajo Digno	Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo
3. Seguro de Desempleo	
4. Apoyo para el Impulso Laboral de Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México	Secretaría de Gobierno
5. Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal	

6. Refloreciendo pueblos y comunidades 2020 en su componente “acciones para servicios de traducción y/o interpretación en lenguas indígenas nacionales”.	Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas.
7. Educación para la Autonomía Económica en PILARES, 2020	Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación.
8. Ciberescuelas en PILARES	
9. Programa de Apoyo Económico a Policías y Bomberos Pensionados de la CAPREPOL (PAE CAPREPOL) con Discapacidad Permanente 2020	Sistema para el Desarrollo Integral de la familia
10. Comedores Populares	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México
11. Programa Especial de Apoyo a Personas que Perdieron algún familiar en el Sismo del 19 de septiembre de 2017.	Sistema para el Desarrollo Integral de la familia
12. Núcleos Urbanos de Bienestar Emocional	Instituto de la Juventud

Análisis de la información

El análisis 2020 mantuvo los 18 indicadores cualitativos utilizados en las valoraciones anteriores -incluyendo los ajustes que se realizaron en 2018-, los cuales reflejan la operacionalización del enfoque de igualdad y no discriminación a partir de tres componentes:

Componentes	Indicadores	Escalas
Componente 1. Identificar, cuestionar, valorar y atender la desigualdad, diversidad o situaciones de discriminación	1. Identificación en el diagnóstico de la situación de discriminación o desigualdad.	Suficiente Insuficiente Deficiente
	2. Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación.	Suficiente Insuficiente Deficiente
	3. Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias.	Suficiente Deficiente
	4. Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias.	Suficiente Deficiente
Componente 2. Integrar acciones para la eliminación de	5. Inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados.	Suficiente Deficiente
	6.1. Carencia de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados.	Suficiente Deficiente

los factores de discriminación.	6.2. Carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios.	Suficiente Deficiente
	7. Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad.	Suficiente Insuficiente Deficiente
	8. Disposición de mecanismos explícitos para combatir la discriminación y garantía de no repetición de presuntos actos discriminatorios.	Suficiente Insuficiente Deficiente
	9. Disponibilidad.	Suficiente Insuficiente Deficiente
	10. Accesibilidad	Suficiente Insuficiente Deficiente
	11. Adaptabilidad.	Suficiente Insuficiente Deficiente
	12. Aceptabilidad.	Suficiente Insuficiente Deficiente
Componente 3. Integrar medidas especiales, objetivas, razonables y proporcionales	13. Inclusión de acciones afirmativas o medidas de nivelación.	Suficiente Deficiente
	14. Inclusión de acciones afirmativas, medidas positivas o compensatorias.	Suficiente Deficiente
	15. Inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios.	Suficiente Insuficiente Deficiente
	16.1. Contribución al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios.	Suficiente Deficiente
	16.2. Carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios.	Suficiente Deficiente

Es importante mencionar que la escala de valoración asignada a los indicadores tuvo el objetivo de “identificar las áreas de oportunidad y las necesidades para fortalecer la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación,⁵¹ pero no la finalidad de calificar cuantitativamente las ROP.

Cada una de las Reglas de Operación se analizó mediante una Matriz de Evaluación con los siguientes contenidos:

⁵¹ COPRED, “Evaluación de Diseño con Enfoque de Igualdad y no Discriminación 2018”, COPRED, <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5bf/831/403/5bf8314036683395462078.pdf> (consultado el 20 de agosto de 2020)

1. Nombre del Programa Social.
2. Número de indicador.
3. Nombre del indicador.
4. Lineamientos de las Reglas de Operación 2020: revisión de los aspectos de los Lineamientos 2020 relacionados con el indicador.
5. Escala de valoración por indicador.
6. Valor recibido.
7. Argumentación de la valoración. Explicación fundamentada de la valoración asignada a cada uno de los indicadores.
8. Recomendaciones.
9. Observaciones específicas. Sobre el contenido de las Reglas de Operación Programa Social y su relación con los Lineamientos 2020.
10. Observaciones generales. Sobre aspectos estructurares, la entidad responsable de implementar el programa o aspectos centrales sobre el diseño de los Lineamientos de Evalúa CDMX.
11. Preguntas al área operadora del programa / ente implementador.
12. Observaciones de COPRED.

El análisis conjunto de las 12 matrices permitió identificar hallazgos y recomendaciones generales. Respecto a las recomendaciones específicas, es importante mencionar que, dentro del análisis pormenorizado de cada ROP, algunos indicadores no las tuvieron debido a que no ameritaron la formulación de las mismas, en dichos casos esto se señalará dentro de los espacios correspondientes en este informe.

El ejercicio 2020 atendió a ajustes de diversa índole. En primer lugar, en lo relacionado con la socialización hacia los entes públicos, la *Jornada Nacional de Sana Distancia* establecida por el Gobierno de México frente a la pandemia por Covid-19 dificultó la retroalimentación que se realizó en ejercicios anteriores con los equipos técnicos y operadores de los Programas evaluados. A pesar de esto, una constante comunicación e intercambio de información con la Subdirección de Evaluación del COPRED permitió situar hallazgos relevantes que pudieran abonar a futuras reflexiones sobre la perspectiva de igualdad y no discriminación en el diseño de programas sociales en la Ciudad de México.

Otro elemento importante fue el diálogo entre esta metodología y los *Lineamientos para la Elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales 2020* del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. Dicho proceso fue fundamental si se mencionan las mejoras a los Lineamientos que el Consejo implementó desde 2018 en atención a las observaciones del COPRED en 2017.⁵² Estas mejoras no solo se tradujeron en la incorporación de apartados como los de *Mecanismos de Fiscalización, Mecanismos de Rendición de Cuentas, y Criterios para la Integración y Unificación del Padrón Universal de Personas Beneficiarias o Derechohabientes*,⁵³ también constituyeron una progresiva

⁵² Ibid., pág. 33,

⁵³ Ibid., pág. 34

integración del enfoque de igualdad y no discriminación dentro de las pautas para el diseño de programas sociales en la Ciudad de México.

La integración del enfoque diferenciado puede enunciarse como resultado del esfuerzo antes mencionado; mismo que se materializa luego del análisis causal de un problema público, desde el que se entiende afectará de manera diferenciada a distintos grupos de población que, por razones de discriminación histórica, enfrentan condiciones de desigualdad. Tal abordaje se hace patente gracias a la intención de particularizar la intervención de los programas sociales a partir de los Lineamientos de 2018.

Por ejemplo, en el diseño de diagnóstico que se propone desde entonces, se sugiere plantear la afectación diferenciada de una problemática pública. Para el caso de los Lineamientos 2020 se contempló que: “(...) en la medida de lo posible deberá diferenciarse la problemática por sexo, grupo etario y pertenencia étnica, a fin de determinar las brechas de género y entre población indígena y no indígena”.⁵⁴

De esta manera, se propusieron dos aspectos para fortalecer la metodología en 2020. En primer lugar, se revisaron los Lineamientos publicados y se estableció de manera puntual qué parte de su contenido se relacionaba con cada uno de los 18 indicadores de la metodología. Es posible ver esta relación en la matriz que se muestra en el Anexo 1.

La incorporación de esta columna a la matriz de análisis permitió observar de manera clara la relación entre los indicadores cualitativos y el contenido de los Lineamientos para las Reglas de Operación 2020, logrando con ello un análisis más integral al considerar tanto los parámetros establecidos por el Consejo de Evaluación de la Política Social de la Ciudad de México como los establecidos por el COPRED.

Asimismo, este ajuste permitió observar, en ciertos casos, si se consideró o no la perspectiva de igualdad y no discriminación en el diseño de las ROP debido a que no tomaron en cuenta lo establecido en los Lineamientos 2020 o porque los parámetros de los mismos requieren una mayor especificidad para incluir la perspectiva.

Por otra parte, se consideró importante agregar a la matriz de análisis un breve documento donde se exponen algunas observaciones generales para cada ROP. En ellos se resaltaron aspectos formales como claridad en la exposición de los argumentos, redacción e imprecisiones en tanto a los datos ofrecidos. Lo anterior permitió establecer el punto de partida sobre el diseño del programa en sí mismo, con el fin de sopesar si algunas fallas se deben a un planteamiento inadecuado, independientemente de su valoración en tanto a la perspectiva de igualdad y no discriminación. Es pertinente recordar que esta evaluación no pretende calificar cuantitativamente las ROP ni los resultados de los Programas y que las observaciones generales solamente obedecen a puntos de referencia.

El proceso de revisión de cada ROP consistió en varios ejercicios de lectura además del posterior contraste con la matriz de análisis. El equipo consultor estableció un método de trabajo consistente en la lectura y análisis de elementos de la ROP, el vaciado de

⁵⁴ Óp. Cit., Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, “Lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los Programa Sociales”, p. 6

información en la matriz y la posterior revisión sobre los datos incorporados en la misma. Este proceso permitió generar reflexiones sobre la valoración de los contenidos de acuerdo con la metodología.

Después de integradas las matrices, se socializaron con la Subdirección de Evaluación de COPRED para recibir su retroalimentación y, de esta manera, completar y perfeccionar el análisis. Las matrices fueron devueltas con comentarios que se incorporaron y permitieron la evaluación final de cada ROP. Los insumos principales del presente informe son las evaluaciones y recomendaciones específicas a las 12 ROP seleccionadas en la muestra.

Además de lo anterior, se sostuvieron diversas sesiones virtuales con la Subdirección de Evaluación para establecer los alcances del ejercicio y los criterios de interpretación de los indicadores. Todos estos elementos permitieron la identificación de hallazgos y la propuesta de recomendaciones que se recopilan a lo largo del presente documento.

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMA SOCIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Apoyo a Mujeres en Situación de Violencia de Género, 2020 - Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

Descripción del programa

El Programa *Apoyo a Mujeres en Situación de Violencia de Género 2020* está a cargo de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México y proporciona apoyo económico y emocional a mujeres que viven en contextos de violencia de género y condición de vulnerabilidad con el fin de que puedan dar seguimiento a los procedimientos legales de acceso a justicia.

El objetivo general del programa es:

Colaborar en la igualdad entre los géneros y al empoderamiento a las niñas y mujeres beneficiadas, conforme se establece en el artículo 3º, fracción V de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

Contribuir a que las mujeres que viven contexto de violencia de género y que presenten condición de vulnerabilidad tengan apoyo, económico y emocional para que puedan darles seguimiento a los procedimientos en el acceso de justicia, de forma que salgan del patrón de impunidad estructural...⁵⁵

Los objetivos específicos del programa son:

a) Otorgar apoyo económico durante seis meses, a mujeres que vivan violencia de género, preferentemente a aquellas que presenten riesgo alto o riesgo de violencia feminicida o mujeres víctimas de violencia recurrente, y que se encuentren registradas en la Red de Información de Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México, y cuenten con Cédula de Registro Único, con la finalidad de que se contribuya a generar condiciones para fortalecer sus procesos de autonomía, acceso a la justicia y prevenir riesgo feminicida; además se otorgará de un seguro de vida (por el tiempo que se encuentre inscrita al Programa) aplicable en muerte accidental o pérdidas orgánicas.

b) Brindar atención especializada psicosocial a las mujeres beneficiadas dentro las Unidades Territoriales de Atención y Prevención a la Violencia, durante seis meses.

c) Brindar asesoría jurídica, durante seis meses en el programa, con la finalidad de fomentar la toma de decisiones para dar inicio o continuar a los trámites legales en materia familiar o penal como: divorcio, pensión alimenticia, guarda y custodia, reconocimiento de la paternidad, pérdida de la patria potestad, carpetas de investigación por delito de violencia familiar, abuso sexual, violación según el caso por parte de las abogadas del Sistema de Prevención y Atención Integral de la Violencia Contra las Mujeres.

⁵⁵ ROP Apoyo a mujeres en situación de violencia de género 2020, disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/mujeres/1secretariamujeres_rop_apoyomujeresviolenciagenero2020_2701.pdf>, (consultado el 19 de noviembre de 2020), pág. 50.

d) El área de trabajo social de las Unidades Territoriales de Atención y Prevención a la Violencia, dará seguimiento a los estudios de caso de las mujeres beneficiarias del Programa Social, para elaborar un plan de acción de vida libre de violencia, con la finalidad de que fortalezcan autonomía física, económica y social.⁵⁶

Los bienes y servicios que otorga el programa para cumplir con sus objetivos consisten en:

*Apoyo económico equivalente a un salario mínimo mensual de \$3,690 pesos (tres mil seiscientos noventa pesos 00/100 M.N.) a través de diversas transferencias bancarias y una prima del seguro de vida mensual de \$37 pesos por 6 meses, a por lo menos 875 mujeres en situación de violencia de género, preferentemente a aquellas que presenten riesgo alto o riesgo de violencia feminicida o mujeres víctimas de violencia recurrente, así como a recibir los servicios de atención integral que ofrecen las Unidades Territoriales de Atención LUNAS ubicadas en las 16 Alcaldías de la Ciudad de México.*⁵⁷

La población potencial del programa es de 84,200 mujeres en situación de violencia de género⁵⁸, cifra estimada de acuerdo al Informe enero-junio 2018, de cumplimiento a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.⁵⁹

La población objetivo es de 31,340 mujeres registradas al 30 de noviembre de 2019, en la Red de Información de Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México⁶⁰ y con Cédula de Registro Único.

La población beneficiaria es de, por lo menos, 875 mujeres en situación de violencia de género, preferentemente a aquellas que presenten riesgo alto o riesgo de violencia feminicida o mujeres víctimas de violencia recurrente residentes de la Ciudad de México.

El Programa Apoyo a Mujeres en Situación de Violencia de Género, forma parte de un conjunto de acciones para garantizar el derecho a la vida libre de violencia de mujeres y niñas residentes de la Ciudad de México. Busca tener incidencia en los problemas de violencia de género resultado del agravamiento del contexto social, para coadyuvar de manera digna y suficiente las necesidades para el empoderamiento de una vida libre de violencia.⁶¹

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Cifra citada Óp. Cit., ROP Apoyo a mujeres en situación de violencia de género 2020, pág. 51.

⁵⁹ Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, disponible en <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/b8c20cde1fdcfbe22c80c88b6b60a510c4fb3383.pdf>, (consultada el 11 de marzo de 2021).

⁶⁰ Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, “El sistema de recolección, procesamiento y clasificación de la información producida por las dependencias y entidades señaladas en esta Ley”, , disponible en <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/b8c20cde1fdcfbe22c80c88b6b60a510c4fb3383.pdf>, (consultado el día 19 de noviembre de 2020). Artículo 3, fracción XVI.

⁶¹ Óp. Cit., ROP Apoyo a mujeres en situación de violencia de género 2020, pág. 51.

Resultados de la Evaluación

Sobre el **diagnóstico (indicador 1)** es pertinente mencionar que el programa *Apoyo a Mujeres en Situación de Violencia de Género* está dirigido a uno de los grupos de atención prioritaria señalados en la Constitución Política de la Ciudad de México. Dada esta especificidad, se reconoce implícitamente que algunos grupos sociales enfrentan condiciones de desigualdad o discriminación y deben ser atendidos a través de intervenciones gubernamentales puntuales. La condición de desigualdad o discriminación gira entorno a la problemática de la violencia de género ejercida contra las mujeres.

El diagnóstico describe un contexto de desigualdad y un grupo poblacional concreto en el cual el programa busca incidir: mujeres en situación de violencia o sobrevivientes de la misma. Asimismo, se dimensiona esa misma condición de desventaja o desigualdad que las mujeres enfrentan en diversas esferas sociales.

El diagnóstico contextualiza la violencia hacia las mujeres porque el espacio de la intervención que el programa propone se da después de uno o varios hechos violentos, en donde muchas mujeres no cuentan con los recursos suficientes para afrontar lo que implica denunciar a su agresor. El programa también proporciona servicios de atención integral, entre estos la atención psicológica.

A pesar de esto, el diagnóstico no ahonda en situaciones de vulnerabilidad que podrían acrecentar o agravar la violencia hacia las mujeres y su capacidad de respuesta ante la misma; por ejemplo, contextualizar la violencia en función de condición de discapacidad, pertenencia a comunidades indígenas o afrodescendientes o preferencia e identidad sexual, permitiría conocer cómo es que la violencia hacia las mujeres opera a través de una o múltiples situaciones de vulnerabilidad. Este análisis diferenciado, además de ser consecuente con la perspectiva de igualdad y no discriminación, posibilita la construcción de una agenda pensada en la visibilización de las mujeres con un enfoque de interseccionalidad.

Aunque posiblemente no existen muchos datos sobre cómo es que la violencia afecta a las mujeres según situaciones concretas de vulnerabilidad, empujar por este tipo de información a través de herramientas como encuestas o la clasificación de los registros administrativos -en este caso, por ejemplo, de las mujeres que han sido beneficiarias del programa- es importante en aras de diseñar programas sociales cada vez más apegados a la perspectiva de igualdad y no discriminación. Asimismo, si se presentan datos desagregados se estaría cumpliendo con lo establecido en el apartado 3.2.4 de los Lineamientos 2020 del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.⁶²

En tanto a la existencia de **objetivos para la eliminación de factores de discriminación (indicador 2)**, los objetivos generales y específicos que se muestran en las reglas de operación establecen lo que busca alcanzar el programa social, identifican el tipo de estrategia a aplicar -transferencia monetaria- y delimitan a la población beneficiaria.

⁶² 3.2.4. Dentro del planteamiento de la población potencial, en la medida de lo posible deberá diferenciarse la problemática por sexo, grupo etario y pertenencia étnica, a fin de determinar las brechas de género y entre población indígena y no indígena.

El objetivo general hace visible su contribución a la eliminación de los factores, condiciones o situaciones que generan desigualdad, al asentar lo siguiente: *“Contribuir a que las mujeres que viven contexto de violencia de género y que presenten condición de vulnerabilidad tengan apoyo, económico y emocional para que puedan darles seguimiento a los procedimientos en el acceso de justicia, de forma que salgan del patrón de impunidad estructural...”*⁶³

De esta manera, el ente responsable también menciona que el programa tiene como uno de sus principales propósitos “acortar la brecha entre la incidencia de violencia contra las mujeres y la calidad de respuesta ofrecida en las instituciones responsables de administrar justicia, ya que persiste una enorme distancia entre la disponibilidad formal que tienen las mujeres en acceder a ciertos recursos en materia de procuración e impartición de justicia y la posibilidad de ejercer tales derechos”.⁶⁴

En función de los propósitos generales, se establecieron los siguientes objetivos específicos que básicamente buscan brindar un acompañamiento temporal en los ámbitos económico, psicológico y legal para atender a los obstáculos que las mujeres en situación de vulnerabilidad podrían enfrentar para acceder a la justicia ante una situación de violencia de género:

a) Otorgar apoyo económico durante seis meses, a mujeres que vivan violencia de género, preferentemente a aquellas que presenten riesgo alto o riesgo de violencia feminicida o mujeres víctimas de violencia recurrente, y que se encuentren registradas en la Red de Información de Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México, y cuenten con Cédula de Registro Único, con la finalidad de que se contribuya a generar condiciones para fortalecer sus procesos de autonomía, acceso a la justicia y prevenir riesgo feminicida; además se otorgará de un seguro de vida (por el tiempo que se encuentre inscrita al Programa) aplicable en muerte accidental o pérdidas orgánicas.

b) Brindar atención especializada psicosocial a las mujeres beneficiadas dentro las Unidades Territoriales de Atención y Prevención a la Violencia, durante seis meses.

c) Brindar asesoría jurídica, durante seis meses en el programa, con la finalidad de fomentar la toma de decisiones para dar inicio o continuar a los trámites legales en materia familiar o penal como: divorcio, pensión alimenticia, guarda y custodia, reconocimiento de la paternidad, pérdida de la patria potestad, carpetas de investigación por delito de violencia familiar, abuso sexual, violación según el caso por parte de las abogadas del Sistema de Prevención y Atención Integral de la Violencia Contra las Mujeres.

*d) El área de trabajo social de las Unidades Territoriales de Atención y Prevención a la Violencia, dará seguimiento a los estudios de caso de las mujeres beneficiarias del Programa Social, para elaborar un plan de acción de vida libre de violencia, con la finalidad de que fortalezcan autonomía física, económica y social.*⁶⁵

⁶³ Óp. Cit., ROP Apoyo a mujeres en situación de violencia de género 2020, pág. 50.

⁶⁴ Ibid., pág. 49.

⁶⁵ Ibid., pág. 50.

No se identificó en la ROP alguna disposición que de manera injustificada establezca explícitamente alguna exclusión, limitación o preferencia para algún grupo de población (**lineamientos directamente discriminatorios, indicador 3**). Sin embargo, respecto a la inclusión de **disposiciones indirectamente discriminatorias (indicador 4)**, debe mencionarse la falta de especificidad de las situaciones de vulnerabilidad o condiciones sociales que podrían potenciar la violencia que viven algunas mujeres, pues la violencia es un fenómeno que se presenta y repercute de forma diferenciada.

Atendiendo a una perspectiva interseccional, las mujeres presentan distintas vulnerabilidades dependiendo de sus contextos: incluso podría hablarse de que la suma de ciertas vulnerabilidades eleva los riesgos de las mujeres a situaciones de violencia. Si bien de las reglas de operación se desprenden requisitos que consideran la perspectiva de infancias y ciclo de vida, también sería importante contemplar algunas de las problemáticas que enfrentan las mujeres cuando son personas mayores, tienen alguna discapacidad, son migrantes, refugiadas o solicitantes de asilo, se autoadscriben a una comunidad indígena o afrodescendiente, o pertenecen a la población LGBTTTI, por mencionar algunas. Este tipo de consideraciones podría flexibilizar -previo análisis de caso- algunos requisitos que tal vez contribuyen a que algunas mujeres no accedan al programa, por ejemplo, la credencial oficial vigente, la Clave Única de Registro de Población (CURP), o el comprobante de domicilio del mes corriente.

Con respecto a la difusión, requisitos y procedimientos de acceso, la Reglas de Operación 2021 podrían orientar el diseño del programa hacia una perspectiva de igualdad y no discriminación. Esto se menciona por aquellos requisitos que podrían tener un carácter indirectamente discriminatorio. Por ejemplo, sobre los requisitos documentales, cuando a las mujeres extranjeras se les solicita presentar formatos que acrediten su estancia legal, se estaría discriminando a aquellas mujeres que no se encuentran en esa circunstancia o que llevan actualmente un proceso de trámite para acreditarse como residentes legales. Es conveniente que se consideren dificultades como las anteriores y se ofrezcan alternativas en los casos de excepción.

Asimismo, la pertenencia a la Red de Información de Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México podría ser un requerimiento que, si bien no es discriminatorio per se, puede dificultar el acceso a las mujeres que presenten riesgo alto o muy alto de violencia feminicida y que, a petición de parte, se postulen para ser beneficiarias del programa. De igual manera, las adecuaciones físicas para el acceso al programa y de queja deben establecer lineamientos específicos que consideren a las mujeres que tienen alguna discapacidad.

Por último, la revisión de continuidad en el programa debe establecer reglas claras para evitar el riesgo de la discrecionalidad, cuyo efecto es que se incurra en discriminación indirecta hacia las mujeres en situación de violencia que potencialmente busquen acceder al programa.

Con respecto a la **inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente (indicador 5)**, el programa contempla transferencias y servicios dirigidos a mujeres víctimas de violencia de género para coadyuvar en su derecho al acceso a la justicia, por lo que es posible aseverar que se cumple con este indicador.

Después del análisis de la ROP, no se identificaron disposiciones, bienes, servicios o beneficios que de manera injustificada o desproporcionada beneficien, directa o indirectamente, a grupos social, económica o políticamente privilegiados (**indicador 6.1**), por lo que el programa cumple cabalmente con lo que se establece en el indicador. Asimismo, en tanto a **la carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios (indicador 6.2)**, si bien se pueden agregar o flexibilizar requerimientos de acceso y permanencia en el programa que contemplen un enfoque interseccional, no hay disposiciones que generen un efecto de profundización en las desventajas, brechas o limitaciones que enfrentan grupos sociales que han sido histórica, estructural o sistemáticamente discriminados.

En tanto a que las reglas de operación contemplen por lo menos **una disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (indicador 7)**, existen mecanismos de exigibilidad y quejas ciudadanas. Sin embargo, no son explícitas las sanciones respectivas en caso de incumplimiento. Por su parte, sobre si existe por los menos una **disposición de mecanismos explícitos para combatir la discriminación y garantía de no repetición de presuntos actos discriminatorios (indicador 8)** debe mencionarse que, en el apartado de quejas e inconformidad ciudadana, se contemplan medios y reglas explícitas para hacer valer los derechos de personas quejasas e inconformes. Se cumple con el indicador en relación a los medios y reglas explícitas para hacer valer los derechos de personas presuntamente discriminadas.

Fue considerado como *adecuado*, brindar la posibilidad de tener una audiencia con la Secretaría de las Mujeres para conciliar y solucionar las omisiones o acciones que pudieran presentarse durante la implementación del programa.

Sobre la **disponibilidad (indicador 9)**, la población objetivo del programa representa el 37.2% de la población potencial, y la población beneficiaria representa a su vez el 2.7% dentro de esta última. Los requisitos y procedimientos para acceder al programa son claros, sin embargo, tal vez pudieran presentarse algunos obstáculos para que algunos grupos cumplan con los mismos, por ejemplo, mujeres monolingües, mujeres con discapacidad, mujeres trans o mujeres extranjeras, entre otras, al solicitarles una identificación oficial vigente, la CURP o un comprobante de domicilio del mes corriente.

Si se retoman los hallazgos del **indicador 1 e indicador 4**, es posible sostener que una perspectiva diferenciada de las problemáticas que enfrentan distintas mujeres puede fortalecer el programa desde una perspectiva de igualdad y no discriminación, sobre todo en lo relacionado con la flexibilización de los requisitos referentes a las cédulas de identidad y las adecuaciones físicas para las mujeres con alguna discapacidad al momento de acceder al programa o presentar una queja. Si se habla disponibilidad, necesariamente debe aludirse a las necesidades específicas de todas las mujeres cuando se enfrentan a un escenario de violencia.

Algo parecido sucede con la **accesibilidad (indicador 10)**. Al pensar en las condiciones de accesibilidad que derivan de la lectura de las reglas de operación, puede notarse que las primeras vías de acceso (físicas o remotas) al programa son las *Unidades Canalizadoras*, la cuales podrían tener características físicas distintas y no es posible apreciar adecuadamente si todas son asequibles para los distintos perfiles de personas que potencialmente forman parte de la población objetivo, particularmente para las personas

con algún tipo de discapacidad, sin embargo, la cobertura territorial de estas instancias podrían favorecer a los diferentes perfiles de mujeres que requieran las transferencias y servicios que ofrece el programa. No obstante, es aconsejable puntualizar los mecanismos de adecuación en aras de fomentar la accesibilidad de toda la población potencial. Por ejemplo, si bien de manera explícita los requisitos o condiciones establecidos para acceder al programa carecen de disposiciones (costos, traslados, disponibilidad de medios o recursos) que impliquen restricciones o desventajas significativas para las personas con menores recursos económicos, el proceso es largo debido a todos los pasos administrativos que deben cubrirse, lo cual podría ir en detrimento de aquellas mujeres en condiciones de pobreza o pobreza extrema que se ven impedidas de dar seguimiento a trámites prolongados, o las que están en riesgo de violencia feminicida, quienes se encuentran arriesgando su vida cada día transcurrido sin protección.

Sobre la **adaptabilidad (indicador 11)**, el programa establece dos leyendas al respecto:

*1. Los casos extraordinarios que, por falta de cumplimiento de algún requisito marcado en esta Reglas de Operación, será revisada su continuidad en el presente Programa Social, bajo valoración de la Dirección de Atención y Prevención a la violencia con autorización de la persona titular de la Dirección General para una Vida libre de Violencia*⁶⁶

*2. Los aspectos no previstos en las presentes Reglas de Operación serán resueltos por la Secretaría de las Mujeres a través de la Dirección General para una Vida Libre de Violencia, quien tiene la facultad de interpretarlos.*⁶⁷

Sobre estas especificaciones, es importante que además de mencionar el área que estará a cargo de autorizar o no los criterios de acceso y permanencia al programa, también se especifique cuáles podrían ser esos casos en los que a alguien se le permita no entregar un documento de requisito, de lo contrario podría generarse discrecionalidad.

En tanto a la **aceptabilidad (indicador 12)**, se proponen como mecanismos de participación el involucramiento de las mismas mujeres beneficiarias en diferentes actividades relacionadas con el programa: talleres, cursos o foros; no obstante, no hay intervención de otros sectores como la sociedad civil o agencias de cooperación en el diseño y/o evaluación del programa. Asimismo, existe un buzón de comentarios respecto al programa, dirigido a las personas beneficiarias, a través de la Jefatura de Unidad Departamental de Atención Psicosocial.

Por su parte, en tanto la **inclusión de acciones afirmativas o medidas de nivelación (indicador 13)**, la lógica misma del programa, sustentada en transferencias monetarias y servicios de asistencia, puede interpretarse como un mecanismo de nivelación. Lo mismo sucede con la **inclusión de medidas positivas o compensatorias (indicador 14)**, en donde el tenor mismo del programa puede interpretarse en una lógica positiva o afirmativa.

Sobre si se incluyen **medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (indicador 15)**, el programa cuenta con herramientas que coadyuvan en las

⁶⁶Ibid., pág. 14.

⁶⁷ Ibid., pág. 66.

medidas de protección y reparación de mujeres que viven o han vivido violencia de género: las transferencias monetarias y servicios de asistencia que ya se han mencionado anteriormente. Sin embargo, sería importante mencionar que aún no se han adoptado criterios dirigidos a mujeres en situaciones de múltiples o profundas vulnerabilidades.

Sobre los **indicadores 16.1 y 16.2** referentes respectivamente a la **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios** y la **carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios**, no existe un contenido que de manera directa o indirecta impliquen la violación o irrespeto a alguno(s) de los derechos humanos, dado que el programa está planteado para incidir en el cumplimiento de los derechos de las mujeres, sobre todo en lo relacionado con acceso a la justicia y una vida libre de violencia.

Recomendaciones:

A continuación, se presentan una serie de recomendaciones específicas.⁶⁸

Indicador 1:

- a) Incorporar, en la medida de la disponibilidad de datos, información sobre la violencia contra las mujeres cuando se vive en el marco de otras situaciones de vulnerabilidad: adscripción a un pueblo indígena o comunidad afroamericana, preferencia o identidad sexual, circunstancia de pobreza o pobreza extrema o discapacidad.
- b) Promover la utilización de los registros administrativos generados durante la implementación del programa, en este caso, para identificar la diversidad de mujeres beneficiarias a las que se logra llegar.

Indicador 2:

- a) Incorporar objetivos específicos relacionados concretamente con el goce del derecho a la vida libre de violencia y acceso a la justicia de las mujeres en situaciones de vulnerabilidad múltiple.

(Del indicador 3 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 4

- a) Definir a detalle mecanismos de flexibilización o exención de requisitos para situaciones de vulnerabilidad concretas.

(Del indicador 5 no se desprenden recomendaciones)

⁶⁸ No todos los indicadores cuentan con recomendaciones específicas ya que, en algunos casos, las ROP cubrieron con los parámetros establecidos por la metodología.

Indicador 6.1 / 6.2

- a) Incorporar requerimientos que contemplen las condiciones específicas de mujeres que enfrentan múltiples vulnerabilidades.
- b) Explorar los contextos de vulnerabilidad múltiple para ubicar necesidades específicas de las mujeres violentadas.

Indicador 7

- a) Se recomienda hacer explícitas las sanciones a las que podrían hacerse acreedoras las personas servidoras públicas en caso de incumplimiento en las especificaciones de la ROP, o la incursión de actos discriminatorios.
- b) Considerando los Lineamientos 2020, es importante expresar lo más claro posible, de qué manera se hará efectivo el derecho de audiencia y la apelación.
- c) Establecer párrafos puntuales sobre las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, la Procuraduría Social y el COPRED como instancias conciliadoras luego de superada la primera instancia del proceso de queja.
- d) Incluir información de contacto del COPRED para presentar reclamaciones sobre presuntos actos discriminatorios, como mínimo: dirección, teléfonos, horarios de atención, correo electrónico y redes sociales.

(Del indicador 8 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 9

- a) Se recomienda indagar en mecanismos que permitan trazar los requisitos y procedimientos de acceso al programa desde una perspectiva interseccional y que a su vez contemple las necesidades de las mujeres que enfrentan múltiples vulnerabilidades, mismas que califican como "distintos perfiles potenciales".

Indicador 10

- a) Se recomienda considerar la simplificación del proceso administrativo en situaciones donde las mujeres se encuentren en condiciones de alta vulnerabilidad, por ejemplo, pobreza y pobreza extrema.
- b) Se recomienda verificar que las Unidades Canalizadoras cuenten con condiciones de accesibilidad para las personas con discapacidad (considerando los diferentes tipos de discapacidad).

Indicador 11

- a) Considerar las necesidades de las mujeres más vulnerables: mujeres con discapacidad, indígenas y transexuales. Esto debe permear desde el diseño de las ROP para llegar a las mujeres que sufren una mayor discriminación

- b) Especificar los criterios con los que se priorizan y se proporciona atención a los casos de excepción. De lo contrario se da espacio a la discrecionalidad.

Indicador 12

- a) Se recomienda tener en cuenta que la idea de gobernanza debe presentarse desde el diseño hasta la evaluación del programa y, por consiguiente, identificar qué actores no gubernamentales podrían tener interés en participar en todas las etapas del programa.
- b) Proporcionar seguimiento y diseñar estrategias de mejora con base en los hallazgos que han detectado durante los años de implementación del programa, incluyendo las impresiones de las personas beneficiarias.
- c) Considerar lo establecido en los Lineamiento 2020 sobre la participación ciudadana.

(Del indicador 13 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 14

- a) La consolidación a mediano plazo del programa podría replantearse en razón de acompañar a las beneficiarias por más tiempo: seis meses podría ser un periodo corto pensando en las condiciones de las mujeres beneficiarias.

Indicador 15

- a) Se recomienda, en la medida de lo posible, dar un seguimiento a las mujeres beneficiarias luego de concluido el periodo de transferencia de recursos y considerando especialmente a las que ingresen después del mes de agosto, pues se especifica que no tendrán el apoyo por seis meses si no a partir de la fecha de incorporación hasta fin del año.

(De los indicadores 16. 1 y 16. 2 no se desprenden recomendaciones)

Apoyo para el Impulso Laboral de Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México – Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México

Descripción del programa

El Apoyo para el Impulso Laboral de Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México está a cargo de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México a través del Instituto de Reinserción Social, el cual busca que las personas que han quedado en libertad después de haber sido privadas de ella en un centro de penitenciario por alguna condena, puedan reinserirse laboralmente a través de prácticas laborales en empresas, organizaciones o instituciones públicas durante un periodo máximo de 3 meses.

El objetivo general del programa es “Contribuir al ejercicio del derecho al trabajo digno de las personas que egresan del sistema de justicia penal, mediante la entrega de transferencias monetarias que les permitan realizar prácticas laborales en un periodo de tres meses para la adquisición de experiencia laboral, generando así condiciones que faciliten el acceso a un empleo formal.”⁶⁹

Los objetivos específicos del programa son:

Generar vínculos entre empleadores y usuarios del Instituto de Reinserción Social, mediante la creación de una bolsa de empleo.

Generar condiciones óptimas para que las personas beneficiarias realicen prácticas laborales, mediante la impartición de talleres de preparación psicosocial para el trabajo y apoyos económicos.

*Fomentar el acceso al empleo en condiciones de igualdad y no discriminación para las personas egresadas del sistema de justicia penal, mediante la promoción de la inclusión y la sensibilización entre el sector empresarial; las modalidades sobre las cuales se sensibilizará a este sector, será a través de pláticas y talleres impartidas por el personal del Instituto de Reinserción Social.*⁷⁰

Los bienes y servicios otorgados corresponden a 200 personas beneficiarias que reciben un apoyo de \$5,000.00 (Cinco mil pesos 00/100 M.N.) mensuales. Asimismo, se proporciona acompañamiento a través del personal técnico especializado del Instituto de Reinserción Social con la finalidad de dar estabilidad y permanencia en su empleo.⁷¹

⁶⁹ ROP Apoyo para el Impulso Laboral de Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México, disponible en http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/segob/1secretariagobierno_rop_impulsolaboralegresadassistemapenal_0903.pdf, (consultado el 23 de noviembre de 2020), pág. 22.

⁷⁰Ibidem.

⁷¹Ibid., pág. 23.

La población potencial de este programa corresponde a las “personas egresadas del sistema penitenciario, y del sistema de justicia penal para adolescentes, ya sea por haber cumplido su plazo de pena o medida previsto en su sentencia, aquellos preliberadas, los de libertad condicional o anticipada de la Ciudad de México”.⁷²

La población objetivo del programa son “personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México, que no cuentan con un trabajo”.⁷³

Respecto a la población beneficiaria son

*personas mayores de 18 años egresadas del sistema penitenciario, y del sistema de justicia penal para adolescentes, ya sea por haber cumplido su plazo de pena o medida previsto en su sentencia, los preliberadas, los de libertad condicional o anticipada de la Ciudad de México, que no cuenten con un empleo, que sean atendidas por el Instituto de Reinserción Social y que cumplan con los requisitos del programa.*⁷⁴

Por otra parte, la ROP del programa estima beneficiar a 200 personas, que equivale al 9% de la población objetivo; priorizando a personas que tengan el interés de integrarse al empleo formal, que cubran con el perfil solicitado por los empleadores potenciales, que cuenten con todos los documentos de ingreso al programa y que firmen una carta compromiso como formalización de ingreso.

El programa busca “reducir el estigma de la contratación de las personas liberadas por parte de los empleadores y contribuir a una cultura de no discriminación por su condición jurídica, además de propiciar la disminución de desempleo en este sector de la población.”⁷⁵ Lo anterior con la finalidad de “garantizar los derechos consolidados en la Constitución Política de la Ciudad de México como el derecho al trabajo y el derecho a la reinserción social”.⁷⁶

Resultados de la evaluación

Sobre la identificación en el diagnóstico de la situación de discriminación o desigualdad (**indicador 1**), la ROP está dirigida de manera específica a un grupo de atención prioritaria: las personas egresadas del sistema penitenciario y del sistema de justicia penal para adolescentes. En el diagnóstico se describen las situaciones de desventaja o desigualdad a las que se enfrenta este grupo de población para encontrar un empleo u ocupación, entre ellas:

1. *La carencia de un empleo digno es un problema que afecta a una gran cantidad de personas que habitan la Ciudad de México. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2019), en el tercer trimestre de 2019, alrededor del 5.1% de la población económicamente activa en Ciudad de México se encuentra desocupada. Mientras que de la población que tiene una ocupación,*

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Ibid., pág. 20.

cercana del 48.9% se encuentra en la informalidad. Esta problemática afecta de un modo más acentuado a la población egresada del sistema de justicia penal debido a factores como la discriminación, bajos niveles educativos, falta de capacitación, entre otros.⁷⁷

2. En 2019 el Instituto de Reinserción Social atendió a 3,716 personas liberadas y preliberadas de algún Centro Penitenciario de la Ciudad de México, de las cuales 92% fueron hombres y 8% fueron mujeres. De las personas atendidas por el Instituto, el 77% de las personas atendidas tenían una edad propicia para insertarse en el mercado laboral.⁷⁸
3. A ello debe sumarse el hecho de que la escolaridad reportada por las personas liberadas y preliberadas atendidas en el Instituto de Reinserción Social es baja. Alrededor del 67% de la población usuaria solo cuenta con estudios de educación básica, mientras que 24 % tiene estudios de bachillerato y solo 6 % estudios de licenciatura o carrera técnica.⁷⁹
4. La falta de empleo obstaculiza las posibilidades de que las personas que egresan del sistema de justicia penal ejerzan su derecho al trabajo y salario digno, teniendo como consecuencia, la vulneración de otros derechos como a una vivienda digna, a la alimentación y, por ende, a la reinserción social. Por esta razón, es necesario encaminar acciones que atiendan tal problemática desde una perspectiva de política pública.⁸⁰

Aunque se hace un desagregado por sexo sobre las personas que el IRS atiende anualmente, no se hace explícito en el diagnóstico qué situaciones particulares podrían enfrentar las mujeres y los hombres frente a la falta de empleo, o cualquier otro grupo de atención prioritaria, como las personas indígenas o con discapacidad, por mencionar algunos.

En tanto, el **indicador 2** relacionado con la **existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación**, los objetivos del programa están dirigidos a contribuir a la eliminación de los factores, condiciones o situaciones que generan desigualdad o discriminación en un grupo de población específico (personas egresadas del sistema de justicia penal y del sistema de justicia para adolescentes) y que forman la totalidad de la población potencial y objetivo de la ROP. El objetivo general es: “Contribuir al ejercicio del derecho al trabajo digno de las personas que egresan del sistema de justicia penal, mediante la entrega de transferencias monetarias que les permitan realizar prácticas laborales en un periodo de tres meses para la adquisición de experiencia laboral, generando así condiciones que faciliten el acceso a un empleo formal”.⁸¹

Dentro de los objetivos específicos se encuentra el siguiente:

⁷⁷ Ibid., pág. 21

⁷⁸ Ibid., pág. 22

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Ibidem.

Fomentar el acceso al empleo en condiciones de igualdad y no discriminación para las personas egresadas del sistema de justicia penal, mediante la promoción de la inclusión y la sensibilización entre el sector empresarial; las modalidades sobre las cuales se sensibilizará a este sector, será a través de pláticas y talleres impartidas por el personal del Instituto de Reinserción Social.⁸²

En el apartado de alcances, también se incluyen algunos objetivos que contribuyen a la eliminación de los factores, condiciones o situaciones que generan desigualdad o discriminación en la población objetivo:

1. *Reducir el estigma de la contratación de las personas liberadas por parte de los empleadores y contribuir a una cultura de no discriminación por su condición jurídica, además de propiciar la disminución de desempleo en este sector de la población.⁸³*
2. *El programa contribuirá a disminuir el desempleo y fortalecer las capacidades laborales de este sector de la población.⁸⁴*
3. *A mediano plazo se espera que los beneficiarios [sic] del programa cuenten con mayores posibilidades de incorporarse al mercado laboral formal, por lo cual se establecerá un sistema de seguimiento tanto para los beneficiarios del ejercicio fiscal 2019, como para los beneficiarios de este año. Esto con el objetivo de analizar el impacto que las prácticas tienen en su vida laboral, así como áreas de oportunidad para mejorar los servicios de capacitación que se dan en el Instituto.⁸⁵*

En el **indicador 3** relacionado con la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatoria**, no se identificó una disposición que de manera injustificada establezca explícitamente alguna exclusión, limitación o preferencia para algún grupo de población.

Por otra parte, sobre el **indicador 4** referente a la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatoria**, se identificaron a lo largo de la ROP algunas disposiciones que, aunque en apariencia son neutrales, por resultado puede generar exclusión o restricción para personas o grupos de personas. Se exponen a continuación:

1. "Las personas interesadas en acceder al programa podrán acudir en un horario comprendido de las 9:00 a 19:00 horas de lunes a jueves y los viernes de las 9:00 a las 15:00 horas".⁸⁶ Esta disposición puede obviar las condiciones y contextos que algunas personas solicitantes enfrentan para acudir a solicitar entrar al programa, como las personas con discapacidad, las personas mayores, o las personas que viven en zonas alejadas de las oficinas.
2. "Los nombres de las personas que resulten beneficiarias serán dados a conocer a través de los estrados del Instituto de Reinserción Social, y se notificarán de forma

⁸² Ibidem.

⁸³ Ibid., pág. 23

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Ibid., pág. 24

personalizada, mediante la entrega de un oficio emitido por el Instituto de Reinserción Social".⁸⁷ Si bien, se mencionan las condiciones que se tomarán en cuenta para acceder al programa, como los documentos y preferentemente el perfil solicitado por las personas empleadoras, sería relevante describir claramente con un flujograma el proceso mediante el cual se eligen a las personas beneficiarias.

3. *En caso de que las personas solicitantes rebasen el número de beneficiarios previstos, la inclusión al programa tomará como criterios de priorización la pertenencia a alguno de los siguientes grupos: mujeres; personas jóvenes; personas adultas mayores; personas con discapacidad; personas LGBTTTI; personas migrantes; personas en situación de calle; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afrodescendientes; de identidad indígena*⁸⁸. Sería adecuado que, en la medida de lo posible, se describa de manera detallada cómo se realizaría esta priorización considerando las características de la población potencial descrita en el diagnóstico.

El **indicador 5** relacionado con la **inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente**, la ROP incluye servicios dirigidos a mejorar las condiciones sociales y económicas de grupos de población que histórica, estructural y sistemáticamente han sido discriminados: las personas egresadas del sistema de justicia penal y del sistema de justicia para adolescentes. Estos servicios podrían perfeccionarse si se alinean considerando aspectos como el género, el origen étnico, la edad o la discapacidad, entre otras. Asimismo, el programa contempla dentro de sus alcances y objetivos:

1. *Generar condiciones óptimas para que las personas beneficiarias realicen prácticas laborales, mediante la impartición de talleres de preparación psicosocial para el trabajo y apoyos económicos.*⁸⁹
2. *Fomentar el acceso al empleo en condiciones de igualdad y no discriminación para las personas egresadas del sistema de justicia penal, mediante la promoción de la inclusión y la sensibilización entre el sector empresarial; las modalidades sobre las cuales se sensibilizará a este sector, será a través de pláticas y talleres impartidas por el personal del Instituto de Reinserción Social.*⁹⁰
3. *Reducir el estigma de la contratación de las personas liberadas por parte de los empleadores y contribuir a una cultura de no discriminación por su condición jurídica, además de propiciar la disminución de desempleo en este sector de la población.*⁹¹
4. *Contribuir a la disminución del desempleo y fortalecer las capacidades laborales de este sector de la población.*⁹²

⁸⁷ Ibid., pág. 26

⁸⁸ Ibid., pág. 27

⁸⁹ Ibid., pág. 22

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Ibid., pág. 23

⁹² Ibidem., pág. 23

5. *A mediano plazo se espera que los beneficiarios del programa cuenten con mayores posibilidades de incorporarse al mercado laboral formal, por lo cual se establecerá un sistema de seguimiento tanto para los beneficiarios del ejercicio fiscal 2019, como para los beneficiarios de este año. Esto con el objetivo de analizar el impacto que las prácticas tienen en su vida laboral, así como áreas de oportunidad para mejorar los servicios de capacitación que se dan en el Instituto.*⁹³

Por otra parte, el **indicador 6.1**, relacionado con la **carencia de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados**, permite sostener que la ROP carece de disposiciones o servicios que de manera injustificada o desproporcionada beneficien, directa o indirectamente, a grupos social, económica o políticamente privilegiados.

Sin embargo, como se ha argumentado anteriormente (**ver indicador 4**), el análisis del **indicador 6.2** relacionado con la **carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios** pone de manifiesto que existen algunos requisitos y disposiciones que, aunque son aparentemente neutrales, por resultado pueden generar exclusión o restricción para personas o grupos de personas y, por ende, generar un efecto de profundización en las desventajas, brechas o limitaciones que enfrentan grupos sociales que han sido histórica, estructural o sistemáticamente discriminados. A manera de ejemplo de esta afirmación, se presenta la siguiente disposición:

“Las personas interesadas en acceder al programa deben acudir a las instalaciones del IRS en un horario comprendido de las 9:00 a 19:00 horas de lunes a jueves y los viernes de las 9:00 a las 15:00 horas para recibir información y solicitar su ingreso al programa”⁹⁴; esta disposición puede obviar las condiciones y contextos que algunas personas solicitantes enfrentan como las personas con discapacidad, las personas mayores, o las personas que viven en zonas alejadas de las instalaciones mencionadas.

Un punto favorable es que la ROP contempla que

*en caso de que las personas solicitantes rebasen el número de beneficiarios [sic] previstos, la inclusión al programa tomará como criterios de priorización la pertenencia a alguno de los siguientes grupos: mujeres; personas jóvenes; personas adultas mayores; personas con discapacidad; personas LGBTTTI; personas migrantes; personas en situación de calle; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afrodescendientes; de identidad indígena.*⁹⁵

Sin embargo, no se menciona cuáles serían los mecanismos específicos mediante los cuales se haría esta priorización.

Sobre si existe por lo menos una **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (indicador 7)**, la ROP contiene una disposición específica y explícita en la que se señala la prohibición de tratos que nieguen, restrinjan o

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Ibid., pág. 24

⁹⁵ Ibid., pág. 27

limiten derechos, bienes o servicios públicos a grupos de población particulares basado en prejuicios. De manera explícita se menciona:

se prohíbe cualquier acto o conducta discriminatoria por acción u omisión por parte de las personas servidoras públicas en la implementación, seguimiento o evaluación del programa social. La violación a esta disposición será sancionada conforme al marco jurídico vigente en la Ciudad de México y las personas interesadas podrán acudir al Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México para su investigación.⁹⁶

Sobre el **indicador 8 (disposición de mecanismos explícitos para combatir la discriminación y garantía de no repetición de presuntos actos discriminatorios)**, la ROP dispone de medios, pero no contiene reglas explícitas para hacer valer los derechos de personas presuntamente discriminadas, como se puede observar en los siguientes contenidos:

Cualquier persona beneficiaria que se considere afectada en la aplicación del programa por una acción u omisión de alguna persona servidora pública, puede manifestar su queja o inconformidad, de manera verbal o mediante escrito libre, en las instalaciones del Instituto de Reinserción Social, o bien, en el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México.⁹⁷

Las autoridades deberán resolver la queja, misma que entregarán por escrito. En caso contrario las personas beneficiarias podrán presentar quejas por considerarse indebidamente excluidos de los programas sociales o por incumplimiento de la garantía de acceso a los programas ante la Procuraduría Social de la Ciudad de México, o bien registrar su queja a través del Servicio Público de Localización Telefónica, LOCATEL, quien deberá turnarla a la Procuraduría Social, para su debida investigación y en su caso a la instancia correspondiente, de la misma forma, a la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México.⁹⁸

Las personas derechohabientes o beneficiarias de los programas sociales tendrán los siguientes derechos y obligaciones: a) A recibir una atención oportuna, de calidad, no discriminatoria y apegada al respeto, promoción, protección y garantía de sus derechos (...) d) A interponer quejas, inconformidades, reclamos, denuncias y/o sugerencias, las cuales deberán ser registradas y atendidas en apego a la normatividad aplicable.⁹⁹

En tanto a la **disponibilidad (indicador 9)**, la población potencial, objetivo y beneficiaria del programa se establecieron con base en datos de 2019. La población potencial es de

⁹⁶ Ibid., pág. 29

⁹⁷ Ibid., pág. 28

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Ibid., pág. 29

9,292 personas egresadas del sistema penitenciario y 172 del sistema de justicia penal para adolescentes de la Ciudad de México (en total 9,464).¹⁰⁰

La población objetivo se definió como la atendida por el Instituto de Reinserción Social en 2019, a saber, 3,716 personas egresadas del sistema penitenciario, de los cuales 2,192 no contaban con un empleo. Lo cual representa alrededor del 23% de la población potencial.¹⁰¹

La población beneficiaria fue de 200 personas, lo que equivale al 9% de la población objetivo. La priorización de la población para ser beneficiaria se basó en: personas que tengan el interés de integrarse al empleo formal, que cubran con el perfil solicitado por los empleadores potenciales, que cuenten con todos los documentos de ingreso al programa y que firmen una carta compromiso como formalización de ingreso.¹⁰²

Sobre la **accesibilidad (indicador 10)**, el análisis de la ROP permite afirmar que las vías de acceso (física o remotas) para acceder y/o permanecer en el programa no necesariamente son asequibles para los distintos perfiles de personas que potencialmente forman parte de la población objetivo, particularmente para las personas con algún tipo de discapacidad, esto si se considera, como se puntualizó en el análisis del **indicador 4**, que se solicita la presencia de las personas solicitantes o beneficiarias para acceder a informes o tramitar la respectiva documentación. Sin embargo, no se especifica si existen las condiciones de accesibilidad ante los diversos tipos de discapacidad.

Por otro lado, el requisito de asistir a las oficinas del IRS para acceder a informes y tramitar el ingreso al programa podría pasar por alto los costos, traslados, disponibilidad de medios o recursos que implican restricciones o desventajas para las personas con menores recursos económicos, sobre todo considerando que el programa está dirigido a personas egresadas del sistema penitenciario y del sistema de justicia para adolescentes que no cuentan con un empleo.

Respecto a la **adaptabilidad (indicador 11)**, se hace notorio que la ROP contiene de manera explícita una disposición que señala la posibilidad de flexibilizar (previo análisis de la unidad administrativa responsable), los requisitos para acceder a los servicios, adaptarse a las necesidades y diversidad de contexto de las personas o grupos de personas que forman parte de su población objetivo, a fin de asegurar la igualdad de oportunidades de todas las personas que forman parte de dicha población, especialmente de aquellos que pertenecen a los grupos prioritarios. De manera explícita establece: "En casos especiales, alguno de los requisitos podrá omitirse, previa autorización de la persona titular del Instituto de Reinserción Social; quien por escrito deberá exponer el beneficio y justificación de dicha excepción".¹⁰³

Por otro lado, son de resaltar los mecanismos de participación social que establece el IRS a la luz de los parámetros a analizar por el **indicador 12 (aceptabilidad)**. La ROP menciona que cuenta con la participación de la ciudadanía en el diseño del programa mediante los

¹⁰⁰ Ibid., pág. 23

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Ibid., pág. 25

"espacios de Participación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México"¹⁰⁴ y también durante el "proceso de evaluación a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil, las personas beneficiarias y empresarias mediante métodos de consulta y deliberación"¹⁰⁵. Si bien no se explicita que dichos métodos garanticen la visión, necesidades y condiciones de los distintos grupos de personas, sobre todo de las minorías, los pueblos y comunidades indígenas y las mujeres, es relevante mencionar que esta ROP, a diferencia de otras analizadas en esta evaluación, contempla una variedad más amplia de mecanismos y sectores de participación.

Respecto a la consideración de la diversidad cultural y de género en los contenidos de la ROP, sería relevante mencionar que, aunque se menciona que se dará prioridad de acceso al programa a grupos prioritarios como las mujeres, personas indígenas, personas con discapacidad, migrantes, adultas mayores, entre otras, no se especifica cuáles son los mecanismos para materializar dicha disposición, como podrían ser la accesibilidad física a las instalaciones, la información traducida para personas monolingües, o que los empleadores consideren cuotas de género, entre otras.

En cuanto a la **inclusión de acciones afirmativas o medidas de nivelación (indicador 13)**, es importante resaltar que, aunque la ROP establece que

en caso de que las personas solicitantes rebasen el número de beneficiarios [sic] previstos, la inclusión al programa tomará como criterios de priorización la pertenencia a alguno de los siguientes grupos: mujeres; personas jóvenes; personas adultas [sic] mayores; personas con discapacidad; personas LGBTTTI; personas migrantes; personas en situación de calle; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afrodescendientes y de identidad indígena"¹⁰⁶;

no se hace explícito mediante qué mecanismos se materializará dicha disposición.

A pesar de esto, el programa en sí mismo podría considerarse como una medida de nivelación con determinación de metas específicas en materia de contratación y promoción de un grupo de atención prioritario.

Por su parte, en tanto a la **inclusión de medidas positivas o compensatorias (indicador 14)**, el programa en su conjunto pretende influir en las esferas social y económica de las personas egresadas del sistema penal para contribuir al disfrute de sus derechos humanos y libertades fundamentales. En este sentido, el programa en sí mismo, es una medida compensatoria.

Algo similar sucede con la **inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (indicador 15)**, pues el programa ofrece medidas de asistencia a las personas egresadas del sistema de justicia penal y de justicia para adolescentes, a través de prácticas laborales y el ofrecimiento de capacitación para el trabajo, por lo que el

¹⁰⁴ Ibid., pág. 35

¹⁰⁵ Ibid., pp. 35-36

¹⁰⁶ Ibid., pág. 27

programa incide en un grupo de población expuesto a situaciones de discriminación. Es así que la ROP ofrece garantías o medidas de protección, asistencia o reparación dirigidas a grupos de población prioritarios que están expuestos a mayor riesgo de discriminación o violación a sus derechos fundamentales. Es de resaltar que el apartado donde se establecen los servicios que se proporcionarán está redactado de manera clara y sencilla y que en el mismo se señalan puntualmente los medios y mecanismos por los cuales las personas que han egresado de los sistemas penitenciarios pueden solicitar tales medidas.

Sobre la **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (indicador 16.1)**, una mirada amplia permite afirmar que el programa contribuye a la realización o garantía del derecho al acceso al trabajo digno de las personas egresadas del sistema de justicia penal y de justicia para adolescentes. Otro tanto puede sostenerse en cuanto a la **carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.2)**, dado que la ROP no contempla contenidos que de manera directa o indirecta impliquen la violación o irrespeto a alguno(s) de los derechos humanos, con énfasis en aquellos específicos de los grupos prioritarios.

Recomendaciones

A continuación, se proponen algunas recomendaciones:¹⁰⁷

Indicador 1

- a) Se sugiere reformular la redacción de las situaciones de desventajas para visibilizar los contextos a los que se enfrentan las personas egresadas del sistema penitenciario y del sistema de justicia penal de adolescentes, para encontrar un empleo o una ocupación. Así como argumentar consistentemente las causas y los efectos de esta problemática.
- b) Desglosar la información del diagnóstico sobre las situaciones específicas que podrían enfrentar algunos grupos de población -como las mujeres o las personas con discapacidad egresadas- frente a la problemática del desempleo o la desocupación.
- c) Considerando que el programa tiene dos años de implementación, se recomienda analizar la posibilidad de fortalecer los criterios de la priorización de la población para ser beneficiaria del programa, por ejemplo, considerando los incentivos que requieren las personas adolescentes, las mujeres, las personas de adscripción indígena, con discapacidad o adultas mayores para acceder al mismo

Indicador 2

¹⁰⁷ No todos los indicadores cuentan con recomendaciones específicas ya que, en algunos casos, las ROP cubrieron con los parámetros establecidos por la metodología.

- a) Reflexionar sobre la posibilidad de incorporar algún objetivo específico relacionado con la integración al programa de grupos de población como mujeres, personas indígenas, personas con discapacidad o el caso particular de adolescentes (incluidos en la población potencial), por mencionar algunos.
- b) Fortalecer el apartado de objetivos con los contenidos plasmados en el apartado de alcances.
- c) Visibilizar en el apartado de objetivos o alcances el contenido establecido en metas físicas: "acompañamiento del personal técnico especializado del Instituto, en el rubro de sus capacidades sociolaborales, con la finalidad de darle estabilidad y permanencia en su empleo. Este acompañamiento consistirá en espacios grupales, visitas de supervisión en las instalaciones de trabajo de los empleadores potenciales, o en casos específicos, en las del Instituto de Reinserción Social, comunicación ininterrumpida con los empleadores potenciales y, en caso necesario, se abrirá un espacio de escucha individual". La intención es visibilizar dentro del programa el trabajo de acompañamiento que brinda el Instituto y que brinda soporte para la continuidad del mismo.

(Del indicador 3 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 4

- a) Se recomienda considerar las condiciones y contextos que algunas personas enfrentan para acudir a solicitar informes o permanecer en el programa de manera presencial, como las personas con discapacidad, las personas mayores, o las personas que viven en zonas alejadas de las oficinas del programa.
- b) Describir claramente -podría ser con un flujograma- el proceso mediante el cual se eligen a las personas beneficiarias del programa.
- c) Se recomienda describir detalladamente cómo se realizaría la priorización de las personas beneficiarias considerando la pertenencia a alguno de los siguientes grupos: mujeres; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; personas LGBTTTI; personas migrantes; personas en situación de calle; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afrodescendientes; de identidad indígena. Al mismo tiempo, tomando en cuenta las características de la población potencial descrita en el diagnóstico. (Esta recomendación también aplica para el indicador 6.2)

Indicador 5

- a) Se recomienda analizar de qué manera los apoyos y servicios ofrecidos por el programa podrían impactar de manera diferenciada en algunos grupos dentro de la población beneficiaria, por ejemplo, en mujeres, adultas mayores, mujeres, personas con discapacidad, entre otros.

(Para el indicador 6.1 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 6.2

- a) Se recomienda considerar las condiciones y contextos que algunas personas solicitantes enfrentan para acudir a pedir informes o permanecer en el programa de manera presencial, como las personas con discapacidad, las personas mayores, o las personas que viven en zonas alejadas de las oficinas del programa.
- b) Considerar también algunos otros mecanismos de atención como virtuales o a distancia.
- c) Se recomienda describir con un flujograma el proceso mediante el cual se eligen a las personas beneficiarias del programa.

Indicador 7

- a) Agregar una leyenda genérica que remita o explicita cuáles son las sanciones ante cualquier conducta discriminatoria por acción u omisión conforme al marco jurídico vigente.
- b) Agregar un flujograma donde se detalle cuáles son los pasos para interponer una queja o inconformidad, así como las áreas responsables de atender y dar seguimiento, incluyendo la orientación sobre a qué otras instancias es posible recurrir (y en qué casos) una vez agotada la primera instancia. (Esta recomendación también aplica para el indicador 8)
- c) Considerar la posibilidad de abrir un buzón de quejas, ya sea escritas o de voz (considerando que de esta forma tal vez las personas se sientan más libres para interponer inconformidades).
- d) Incorporar los datos de contacto tanto de la Procuraduría Social, la Secretaría General de la Contraloría y el COPRED, incluyendo como mínimo: dirección, teléfono, redes sociales, correo electrónico y horarios de atención. (Esta recomendación también aplica para el indicador 8)

Indicador 8

Recomendaciones señaladas en el indicador 7.

Indicador 9

- a) Considerando que el programa tiene dos años de implementación, se recomienda analizar la posibilidad de fortalecer los criterios de la priorización de la población para ser beneficiaria del programa, por ejemplo, considerando los

incentivos que requieren las personas adolescentes, las mujeres, las personas de adscripción indígena, con discapacidad o adultas mayores para acceder al mismo.

Indicador 10

- a) Verificar las condiciones de accesibilidad con las que cuentan las oficinas del Instituto de Reinserción Social para recibir a personas mayores y personas con diferentes tipos de discapacidad, entre otras.
- b) Visibilizar la manera en que el Instituto de Reinserción Social posibilita el acceso al programa a las personas que no cuentan con los recursos económicos para trasladarse y realizar los trámites correspondientes para solicitar la incursión al programa.

(Del indicador 11 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 12

- a) Retomar lo establecido en los Lineamientos 2020 sobre los mecanismos de participación en los programas sociales, haciendo explícitos de qué manera se podría garantizar la visión, necesidades y condiciones de los distintos grupos de personas, sobre todo de las minorías, los pueblos y comunidades indígenas y las mujeres.
- b) Manifiestar de forma precisa los mecanismos mediante los cuales se priorizará la participación de los grupos específicos dentro del programa, tanto en el acceso como en los mecanismos de consulta y deliberación del programa.

1) Indicador 13

- a) Incluir de manera detallada cómo se realizaría la priorización de los grupos de atención prioritaria en el acceso al programa considerando las características de la población potencial descrita en el diagnóstico.

(Del indicador 14 no se desprenden recomendaciones)

(Del indicador 15 no se desprenden recomendaciones)

(Del indicador 16.1 no se desprenden recomendaciones)

(Del indicador 16.2 no se desprenden recomendaciones)

Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2020 - Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México

Descripción del programa

El programa de Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2020 está a cargo de la Secretaría de Gobierno a través de la Dirección General del Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México (IRS), con el cual se busca que las personas egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México, en su reingreso a la vida en libertad, cuenten con un kit de artículos de primera necesidad y una tarjeta de transporte. El programa también provee la canalización gratuita a albergues, con el fin de que las personas beneficiarias puedan cubrir sus necesidades básicas.

El objetivo general del programa es:

Contribuir a la disminución de la desigualdad de las personas egresadas del sistema de justicia penal que pertenecen a algún grupo de atención prioritaria, mediante el otorgamiento de un dispositivo de atención básica que les permita al acceder a los servicios proporcionados por el Instituto de Reinserción Social y favorecer el restablecimiento de sus derechos.¹⁰⁸

Los objetivos específicos del programa son:

Restablecer el derecho a la movilidad de las personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México, mediante la entrega de tarjetas de transporte prepagadas.

Satisfacer la necesidad de alojamiento inmediato de las personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México, mediante canalizaciones a albergues.

Apoyar la satisfacción de la necesidad de vestido e higiene de las personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México, mediante la entrega de kits con prendas de vestir y artículos de higiene personal.

Fomentar la equidad social y la igualdad sustantiva mediante el apoyo focalizado a la población egresada del sistema de justicia penal perteneciente a alguno de los grupos de atención prioritaria, a fin de que puedan acceder de manera continua a los servicios proporcionados por el Instituto de Reinserción Social.¹⁰⁹

Los bienes y servicios que otorga el programa se realizan mediante la entrega de un kit, con valor de:

¹⁰⁸ ROP Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2020, disponible de <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/segob/2secretariagobierno_rop_atencionprioritariaegresadassistemapenal_0903.pdf>, (consultado el día 24 de noviembre de 2020), pág. 41.

¹⁰⁹ Ibidem.

\$566.66 (QUINIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS CON SESENTA Y SEIS PESOS CENTAVOS 00/100 M.N.), con artículos de higiene personal y una tarjeta de transporte.

El kit estará compuesto por un morral, sudadera, pasta dental, cepillo de dientes, papel higiénico, jabón de baño, desodorante, peine, toallas sanitarias (en el caso del kit para mujer) y rastrillo desechable (en el caso de kit para hombre). La tarjeta de transporte tendrá una precarga de 90 pesos.

A su vez, se prevé la canalización de 100 personas a albergues al interior de la Ciudad de México. Cada canalización tendrá un costo de hasta \$1,500 (MIL QUINIENTOS PESOS 00/100 M.N.), lo cual será utilizado por el Instituto de Reinserción Social para cubrir, máximo, 30 noches de alojamiento.¹¹⁰

La población potencial del programa se refiere a las “personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México”¹¹¹ y la población objetivo son las “personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México, que pertenecen a alguno de los grupos de atención prioritaria.”¹¹²

La población beneficiaria son las “personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México, que pertenecen a alguno de los grupos de atención prioritaria, y que acudan al Instituto de Reinserción Social a solicitar el apoyo.”¹¹³

El programa

busca disminuir las brechas de desigualdad y riesgos en las que están las personas egresadas del sistema de justicia penal mediante el otorgamiento de un dispositivo de atención básica que les permita acceder a los servicios proporcionados por el Instituto de Reinserción Social y, de esa manera, dar continuidad a su proceso de reinserción social, así como ejercer plenamente sus derechos.¹¹⁴

Los derechos que se pretenden garantizar son los de igualdad e inclusión.

Resultados de la Evaluación

Sobre la **identificación en el diagnóstico de la situación de discriminación o desigualdad (indicador 1)**, el programa está dirigido a un grupo en situación de discriminación que por su contexto o circunstancia particular busca la restitución de sus derechos. El planteamiento del problema expone por qué las personas egresadas del sistema de justicia penal se enfrentan a una serie de situaciones contextuales que podrían excluirlas, e incluso impedirles, su acceso a una reinserción social efectiva. También se

¹¹⁰ Ibid., pág. 42

¹¹¹ Ibid., pág., 41

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Ibidem.

deja de manifiesto que existen condiciones previas al egreso que podrían acrecentar sus posibilidades de exclusión al momento de salir del sistema penitenciario.

Los información que manejan para sustentar esta aproximación se basa en cuatro fuentes: 1) información que el mismo Instituto de Reinserción Social recaba de las personas egresadas con las que tiene contacto (que son aproximadamente el 40% -92% hombres y 8% mujeres- del total de las que egresan al año), 2) los datos de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario sobre las personas que forman parte del sistema de justicia penal, 3) la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2017 y 4) la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2017 (ENPOL-2017).

El diagnóstico expone parcialmente las situaciones de desventaja o desigualdad que enfrentan grupos de atención prioritaria dentro de la población potencial: se menciona al porcentaje de personas egresadas que han quedado sin redes sociales de apoyo y las que pertenecen a un grupo de población discriminado, sin embargo, al oscilar repetidamente entre la población interna y la egresada, no se distingue claramente la caracterización de los grupos de atención prioritaria dentro del total de las egresadas del sistema.

El diagnóstico tampoco expone de forma clara cuál es el problema social, incluidas sus causas y efectos, así como cuál es el o los derechos sociales que se pretende coadyuvar a garantizar. Si bien se colocan diferentes datos de contexto sobre la vulnerabilidad en la que se encuentran algunas personas egresadas del sistema de justicia penal, no se logra plantear una exposición secuencial que permita la comprensión del problema, las causas que lo generan, los efectos que este produce y, por tanto, los derechos sociales a los que se propone contribuir con la intervención.

Dentro del diagnóstico se establecen dos propósitos del programa que, planteados de esa forma, generan confusión: primero se establece que el programa debe entenderse como "un dispositivo de servicios básicos que atienda necesidades como vestimenta, movilidad, alojamiento e higiene personal"¹¹⁵, pero después, también menciona que el programa "busca generar condiciones de acceso a los servicios y procesos formativos brindados por el Instituto de Reinserción Social, los cuales sirvan para el restablecimiento pleno de los derechos de las personas egresadas del sistema de justicia penal, así como para disminuir la brecha de desigualdad que existe con respecto a la población general"¹¹⁶. De ser esto así, lo que realmente permitiría el inicio a la restitución de derechos y garantía del derecho a la reinserción social, es la entrega del kit básico más el acceso al resto de los servicios que brinda el IRS, sin embargo, la ROP solo establece requisitos y procedimientos para el primer propósito. Si estos dos son los propósitos del programa, entonces ambos deben estar reflejados en los apartados subsecuentes de la ROP.

No queda lo suficientemente claro el sustento que se proporciona al número de personas egresadas del sistema de justicia penal que a su vez pertenecen a grupos de atención prioritaria y que se establecen como la población objetivo.

¹¹⁵ Ibid., pág. 40.

¹¹⁶ Ibidem.

Otras observaciones al apartado de diagnóstico son que su redacción y orden secuencial tienen vacíos que impiden comprender de forma clara su contenido. Compara datos de encuestas con datos de registros administrativos o diagnósticos, por ejemplo, lo recabado por la ENPOL 2017 versus lo recabado por el mismo IRS mediante un diagnóstico sin mencionar qué es exactamente lo que están comparando.

Sobre los **objetivos para la eliminación de factores de discriminación (indicador 2)**, el objetivo general está planteado en función de hacer visibles y atender las desigualdades que existen entre las personas egresadas del sistema de justicia penal: "Contribuir a la disminución de la desigualdad de las personas egresadas del sistema de justicia penal que pertenecen a algún grupo de atención prioritaria, mediante el otorgamiento de un dispositivo de atención básica que les permita al acceder a los servicios proporcionados por el Instituto de Reinserción Social y favorecer el restablecimiento de sus derechos"¹¹⁷.

Asimismo, establece un objetivo específico para favorecer la eliminación de los factores, condiciones o situaciones que generan desigualdad o discriminación en distintos grupos de población que forman parte de la población potencial: "Fomentar la equidad social y la igualdad sustantiva mediante el apoyo focalizado a la población egresada del sistema de justicia penal perteneciente a alguno de los grupos de atención prioritaria, a fin de que puedan acceder de manera continua a los servicios proporcionados por el Instituto de Reinserción Social"¹¹⁸.

Sin embargo, la definición de lo que busca alcanzar el programa es confusa porque menciona que los servicios ofrecidos por el IRS a los que podrán acceder las personas mediante el programa, son los que efectivamente, podrán reducir las brechas de desigualdad y contribuir a la equidad social e igualdad sustantiva, pero en la especificidad de las acciones subsecuentes sólo se mencionan las entregas de artículos de primera necesidad.

Con respecto a la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (indicador 3)**, no se identificó en la ROP alguna disposición explícita que pudiera excluir de forma directa a algún grupo de población. Sin embargo, en tanto la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias (indicador 4)**, dentro del procedimiento de acceso se establece que el trámite se iniciará acudiendo a las oficinas del IRS, lo cual podría no resultar beneficioso para algunos grupos, por ejemplo, para las personas con discapacidad.

Además, dentro de los requisitos de permanencia se establece que el beneficio de canalización a albergues se otorgará a aquellas personas que no cuenten con una vivienda, sin embargo, sería importante colocar especificidades sobre algunas otras causales que les impidan a las personas regresar a sus domicilios, por ejemplo, en el caso de las mujeres, una situación de violencia basada en género.

¹¹⁷ Ibid., pág. 41.

¹¹⁸ Ibidem.

Dentro de los criterios de selección de la población beneficiaria se menciona que "en caso de que, por cuestiones presupuestales el número de las solicitudes no pueda ser cubierto en su totalidad y deba priorizarse, se utilizará el criterio de selección aleatoria"¹¹⁹. Sin embargo, considerando el amplio grupo de poblaciones prioritarias que abarca el programa, sería conveniente analizar qué casos ameritarían un criterio de selección diferente que atiende a situaciones específicas de vulnerabilidad.

En tanto el análisis que se deriva de la **inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente (indicador 5)**, es importante resaltar que el programa incluye el otorgamiento de productos de primera necesidad que de manera momentánea mejoran las condiciones económicas y sociales de un grupo en situación de discriminación, sin embargo, dichos productos no son de largo alcance. Sí existe la posibilidad de acceder a un servicio -el de albergues- que tiene el propósito de mejorar las condiciones de vida inmediatas de las personas que egresan del sistema de justicia penal y se encuentran en riesgo de vivir en condiciones de calle.

De manera un poco confusa, dentro de los objetivos del programa también se propone impulsar a las personas beneficiarias a recibir los servicios que brinda el IRS, sin embargo, no se detallan claramente cuáles son esos servicios y de qué manera contribuirán en los derechos de las personas egresadas del sistema de justicia penal.

Se sugiere especificar los elementos esenciales de lo que implica el programa y cómo se relacionan con otros servicios que brinda el IRS para valorar si promueve cambios estructurales o no.

Sobre si la ROP **carece de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados (indicador 6.1)**, no se favorece ni beneficia a algún grupo privilegiado, pues la población objetivo del programa refiere a un grupo de atención prioritaria en específico. Por su parte, respecto a la **carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios (indicador 6.2)**, la ROP carece de disposiciones que pudieran generar desventajas que enfrentan grupos que históricamente han sido discriminados, incluso, este es el primer programa social dirigido específicamente a la población egresada del sistema de justicia penal, lo cual se valora como positivo para la política social de la Ciudad de México.

En relación con que a lo largo de la ROP exista al menos una **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (indicador 7)**, resalta el hecho de que dentro del apartado de procedimiento de quejas o inconformidad se establece lo siguiente:

se prohíbe cualquier acto o conducta discriminatoria por acción u omisión por parte de las personas servidoras públicas en la implementación, seguimiento o evaluación del programa social. La violación a esta disposición será sancionada conforme al

¹¹⁹ Ibid., pág. 44.

*marco jurídico vigente en la Ciudad de México y las personas interesadas podrán acudir al Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México para su investigación.*¹²⁰

No se menciona de manera explícita que se entiende por "actos discriminatorios" (no todas las personas identifican que están siendo sujetas de ese tipo de tratos), ni se especifican las sanciones a las que las personas servidoras públicas podrían hacerse acreedoras en caso de incurrir en ellos, sólo se coloca a donde podrían acudir en caso de un acto de este tipo. Aclarar que el COPRED no establece sanciones porque no tiene dicha atribución, en dado caso deben dirigirse a la Secretaría de la Contraloría General.

En tanto la **disposición de mecanismos explícitos para combatir la discriminación y garantía de no repetición de presuntos actos discriminatorios (indicador 8)**, es relevante resaltar que dentro de la descripción del procedimiento de queja e inconformidad y los mecanismos de exigibilidad, se proporcionan los medios y reglas para hacer valer los derechos de las personas presuntamente discriminadas, sin embargo, son confusas porque la información no está claramente delimitada entre las instancias a las que se deben dirigir, los motivos por los cuales se pueden dirigir, los pasos que deben seguir para iniciar un procedimiento de este tipo y los que las propias autoridades deben dar para dar atención a las quejas.

Sobre la **disponibilidad (indicador 9)**, la población potencial del programa es de 9,292 personas egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México y se tiene programado abarcar a 1,500, lo cual representa el 16.1%.

La cantidad de kits de primera necesidad que ofrece el programa es razonablemente suficiente para cubrir la demanda de la población objetivo (que asciende a 2,694 personas) ya que abarca un 55.6% de la misma. En general, los requisitos para que la población beneficiaria pueda disponer de los kits son asequibles.

Por su parte, con respecto a la **accesibilidad (indicador 10)**, la vía de acceso a este programa establece dos requisitos básicos: 1) acreditar ser una persona egresada del sistema de justicia penal de la Ciudad de México y solicitar el apoyo y 2) encontrarse en alguna de las siguientes situaciones: mujeres; adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; personas LGBTTTI; personas migrantes; personas en situación de calle; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afro descendientes; de identidad indígena; personas pertenecientes a minoría religiosa, así como aquellas personas cuyas redes de apoyo se hayan debilitado o perdido, que no cuenten con un empleo o tengan alguna enfermedad crónico degenerativa.

También menciona que en casos especiales algunos de los requisitos podrían omitirse, previa autorización de la persona titular del IRS. Esto último deja una ventana de

¹²⁰ Ibid., pág. 46.

oportunidad para valorar casos que no necesariamente cumplan con los requisitos, pero sí requieran del programa.

Para iniciar con el procedimiento, es necesario que las personas acudan presencialmente al IRS y solicitar ser inscritas al programa, sin embargo, en el apartado de *alcances* se expone que gracias al trabajo de vinculación y colaboración con otras instancias, el IRS identifica de manera anticipada a personas que podrían formar parte del programa (es decir, cuando se encuentran aún en los centros de reclusión) lo cual podría proporcionar la oportunidad de identificar alguna necesidad específica por la que las personas no puedan acudir a las instalaciones del IRS inmediatamente que egresan del Sistema de Justicia Penal, por ejemplo, si cuentan con alguna discapacidad o no tienen los recursos mínimos para trasladarse.

No obstante, esto no se hace explícito en el apartado de *procedimiento de acceso*, por lo que podría interpretarse como un requerimiento que implica restricciones o desventajas de acceso de manera indirecta.

En tanto la **adaptabilidad (indicador 11)**, la ROP sí contiene de manera explícita una disposición con la posibilidad de flexibilizar los requisitos o procedimientos de acceso o permanencia al programa para adaptarse a las necesidades y diversidad de contexto de las personas o grupos de personas que forman parte de su población objetivo: "en casos especiales algunos de los requisitos podrían omitirse, previa autorización de la persona titular del Instituto".

Respecto a **aceptabilidad (indicador 12)**, los contenidos de la ROP, así como los servicios y materiales que ofrece, son congruentes en lo general con el respeto a la diversidad cultural, sin embargo, sería conveniente explicitar las condiciones en las que las mujeres han accedido al servicio de albergues y si éstos responden a sus necesidades específicas. Así como de qué manera han atendido a las necesidades específicas de ciertos grupos de población, por ejemplo, personas indígenas o con discapacidad.

La participación social es considerada de la siguiente forma:

1. Durante la etapa de programación, a través de los Espacios de Participación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, conforme a consulta y deliberación, con la finalidad de articular con estrategias de política pública.¹²¹
2. Durante la etapa de evaluación, a través de la consulta y deliberación con organizaciones de la sociedad civil para identificar áreas de oportunidad, mejoras y buenas prácticas.
3. Durante la etapa de evaluación, a través de la consulta a personas beneficiarias para identificar el nivel de satisfacción, áreas de oportunidad y mejoras.

¹²¹ Es pertinente mencionar que la figura de los Espacios de Participación fue suspendida en 2019 y el Programa de Derechos Humanos fue abrogado en ese mismo año. En este sentido, el Comité Coordinador del Sistema Integral de Derechos Humanos aprobó por unanimidad la Instalación de las Mesas de Trabajo Participativo (MTP), en el ACUERDO 04/02-ORD/2020 del 7 de agosto de 2020. <https://sidh.cdmx.gob.mx/DySP-DDHH/EP>.

Al respecto de la **inclusión de acciones afirmativas o medidas de nivelación (indicador 13)**, es importante analizar las principales líneas de acción y mirar el programa en su conjunto, el cual está dirigido a un grupo en situación de discriminación que, de acuerdo al propio diagnóstico, se encuentra en desventaja social. Asimismo, la población prioritaria contempla a su vez otro tipo de condiciones que podrían agudizar dichas desventajas, sin embargo, no se establecen de forma concreta las medidas que propicien el acceso al programa de este tipo de grupos, por ejemplo, un sistema de cuotas o trato preferencial.

Algo similar ocurre con la **inclusión de medidas positivas o compensatorias (indicador 14)**, pues, aunque la ROP está dirigida en sí misma a un grupo en situación de discriminación, el alcance del mismo no tiene la finalidad de incidir en la esfera social, económica y cultural para el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos sociales en desventaja, más bien incide de manera concreta en las condiciones inmediatas de las personas egresadas del Sistema de Justicia Penal.

Desde un análisis amplio, es posible que el programa, más el conjunto de servicios que ofrece el IRS, sí podrían ser considerados como medidas compensatorias, pues dichos servicios, actuando como una integralidad, sí tienen fines sociales, económicos y culturales con un impacto relevante que podría ser considerado estructural.

Sobre la **inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (indicador 15)**, se hace notar que en los apartados de *procedimiento de queja e inconformidad* y *mecanismos de exigibilidad* se exponen las garantías o medidas de protección a las que las personas podrían tener acceso en caso de estar inconformes con la manera en que se accede o desarrolla el programa, pero no se exponen claramente las posibles medidas de reparación a las que las personas podrían tener acceso.

Sobre el análisis derivado de la **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (indicador 16.1)**, el programa contribuye a la realización de los siguientes derechos de las personas egresadas del Sistema de Justicia Penal de acuerdo con las Reglas de Operación:

1. Derecho a la movilidad
2. Derecho a un nivel de vida adecuado

Por último, sobre la **carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios (16.2)**, la ROP carece de contenidos que de manera directa o indirecta impliquen la violación o irrespeto a alguno(s) de los derechos humanos.

Recomendaciones

A continuación, se presentan una serie de recomendaciones específicas:¹²²

¹²² No todos los indicadores cuentan con recomendaciones específicas ya que, en algunos casos, las ROP cubrieron con los parámetros establecidos por la metodología.

Indicador 1

- a) Al ser un programa que lleva dos años de operación, se recomienda retomar en el diagnóstico algunos de los hallazgos identificados hasta ahora, sobre todo los relacionados con los grupos de atención prioritaria: número de personas por grupo, obstáculos que enfrentan, etc. El IRS ya recababa información sobre las personas egresadas antes de iniciarse el programa, podría echar mano de la misma para caracterizar de manera clara a la población egresada. Si bien se denota un esfuerzo importante por mostrar que ciertas personas egresadas del Sistema de Justicia Penal tienen mayores probabilidades de vivir situaciones de exclusión por su adherencia a determinados grupos de población (personas mayores, personas que viven con alguna discapacidad o VIH, mujeres, etc.) y su contexto familiar y social, es importante ordenar de mejor manera la información para comunicar claramente cuántas de las personas que egresan y que son parte de los grupos prioritarios de atención, han sido alcanzadas por el programa en los dos años anteriores.
- b) Se sugiere mejorar la redacción del diagnóstico, para presentar de forma clara el problema público que se pretende atender. Se identificaron algunos párrafos inconclusos que le restan coherencia al planteamiento, además de que sería oportuno utilizar de forma secuencial y clara las fuentes de información en las que se apoyan las personas operadoras que proponen la ROP, para que la dimensión del programa sea comprendida adecuadamente.
- c) Los datos que proporcionan sobre los grupos de atención prioritaria corresponden a la población interna. Si en 2018, el IRS atendió al 39.9% de las personas que egresaron de alguno de estos centros, ¿no es mejor trabajar en la desagregación de la información que el mismo Instituto ha recuperado?
- d) Describir cuál es el contexto (causas y efectos) que posibilita que algunas personas egresadas del sistema de justicia penal se encuentren en situaciones que dificultan su proceso de reinserción social o ejercicio pleno de sus derechos, ya que dicha información es el sustento de la identificación del problema público identificado.
- e) Especificar claramente a qué derechos sociales responde el programa (derecho a la vivienda, derecho a la salud, derecho a la educación, derecho al agua, etc.).
- f) En la parte final del diagnóstico se menciona que el acceso a servicios y a procesos formativos son vías para la restitución de los derechos de las personas contempladas en el programa, sin embargo, dichos servicios y procesos no son parte de los beneficios del programa, por lo que es importante aclarar el alcance en cuanto a la resolución del problema social planteado y su contribución a la restitución de derechos.
- g) Es importante resaltar, de entre todos los grupos de atención prioritaria, lo relacionado con las mujeres que han egresado del sistema de justicia penal y tienen niñas y niños a su cargo. Especificar cómo es la situación de estas mujeres puede fortalecer el diagnóstico y perfilar estrategias específicas para éstas en el marco del programa social.

Indicador 2

- a) Se recomienda hacer explícitos aquellos servicios del IRS a los que podrá acceder la población beneficiaria de este programa, mismos que, de acuerdo a sus objetivos, fomentaran la equidad social y la igualdad sustantiva.
- b) En el planteamiento de los objetivos se entiende que los bienes que otorga el programa tienen la finalidad de apoyar a las apersonas beneficiarias a acceder a otros servicios que ofrece el IRS, se recomienda aclarar este punto para no generar confusiones en los alcances del programa.

(Del indicador 3 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 4

- a) Explicitar cómo se podría iniciar el trámite de acceso al programa en caso de que las personas estuvieran imposibilitadas para acudir de manera física a las oficinas correspondientes y cuáles serían las causales admisibles.
- b) Se sugiere identificar algunos otros supuestos que les impidan a las personas acceder a una vivienda o regresar a ella. Considerar dentro de la red de albergues los destinados a las mujeres por situaciones de violencia basada en género.
- c) Se recomienda construir un criterio de selección basado en prioridades de atención en caso de que el número de solicitudes no pueda ser cubierto. Es posible utilizar la información acumulada en los dos años de implementación del programa para construir dicho criterio, incluso, dentro de los Grupos de Atención Prioritaria se pueden presentar casos a examinar bajo el enfoque interseccional.

Indicador 5

- a) Se recomienda analizar la posibilidad de establecer dentro de los objetivos específicos del programa la vinculación de las personas con el resto de los servicios que ofrece el Instituto e incluso con los programas y servicios de otras instancias como la Secretaría de Salud Pública o la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.
- b) Agregar al diagnóstico la evidencia acumulada hasta ahora sobre el porcentaje de personas que acceden al programa y posteriormente se vinculan con otros servicios que ofrece el Instituto.
- c) En la sección de indicadores, se observó que uno de ellos se refiere al porcentaje de personas que accedieron al programa y que finalmente se vincularon con otros servicios que ofrece el Instituto, dicha información podría ser útil para comenzar a dimensionar si efectivamente el programa es el que coadyuva en la disminución de brechas de desigualdad y funge como una puerta de entrada para mejorar progresivamente las condiciones de vida de las

personas egresadas del Sistema de Justicia Penal o, más bien, esto se le debe atribuir a la totalidad de los servicios que ofrece el Instituto.

(Para los indicadores 6.1 y 6.2 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 7

- a) Se recomienda especificar qué se entiende por actos discriminatorios y los procedimientos que se pueden seguir para presentar una denuncia por este hecho.
- b) Agregar la dirección, teléfono y correo del COPRED para presentar alguna denuncia, así como los datos completos de todas las instancias a las que las personas aspirantes y beneficiarias podrían acudir en caso de algún acto discriminatorio.

Indicador 8

- a) Se recomienda reorganizar los contenidos de los apartados de descripción del *procedimiento de queja e inconformidad* y los *mecanismos de exigibilidad*, para que se identifiquen de manera clara los medios y reglas para hacer valer los derechos de las personas presuntamente discriminadas, distinguiendo adecuadamente las instancias a las que se deben dirigir (incluidos sus datos de contacto detallados) los motivos por los cuales se pueden dirigir y los pasos específicos que las autoridades realizarán para atender las quejas e inconformidades que reciban.
- b) Se recomienda considerar la posibilidad de abrir una audiencia de conciliación entre las personas solicitantes y/o beneficiarias y la autoridad responsable para intentar resolver las inconformidades.

Indicador 9

- a) Se recomienda procesar evidencias que den cuenta de aquellas personas que a partir del programa se vincularon con otros servicios del IRS (o monitorear en qué medida le apoyó el programa), esto puede contribuir a una asignación presupuestal incremental y progresiva.
- b) Abarcar un porcentaje significativo de la población potencial es importante en este proyecto porque el alcance está relacionado con vincular a más personas egresadas con el resto de los servicios que ofrece el IRS, lo cual podría coadyuvar de manera positiva en su proceso de reinserción social y la restitución efectiva de sus derechos humanos.

Indicador 10

- a) Se recomienda armonizar los contenidos de los apartados de alcances, requisitos y procedimiento de acceso para que se exponga de forma clara cómo

se procede ante solicitudes de personas que no necesariamente pueden acudir a las instalaciones del IRS.

(Para el indicador 11 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 12

- a) Detallar cómo llevan a cabo los procesos de participación social y la utilidad que se le da a los resultados de los mismos durante la programación e implementación del programa.
- b) El apartado sobre participación social describe a qué sectores se les consulta sobre el diseño y la evaluación del programa, sin embargo, no explica de manera detallada cómo se retoman los resultados de los procesos, sobre todo la evaluación de satisfacción de las personas que acceden al programa.

(Para el indicador 13 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 14

- a) Se recomienda nuevamente analizar los alcances del programa, insistiendo en la vinculación de las personas que forman parte del mismo con los otros servicios que brinda el Instituto y otras entidades de la administración pública local.

Indicador 15

- a) Se sugiere reestructurar la redacción de los apartados de *procedimiento de queja e inconformidad* y *mecanismos de exigibilidad* para transmitir con claridad los mecanismos que se encuentran a disposición de las personas para acceder a medidas de protección, asistencia y/o reparación en caso de así requerirlo, sobre todo dirigidas a los grupos de atención prioritaria.

Indicador 16.1

- a) Es importante aclarar si los bienes ofrecidos por el programa son los que contribuyen a la realización de los derechos o, son los servicios que ofrece el IRS los que realmente contribuyen a dicho objetivo.

(Para el indicador 16.2 no se desprenden recomendaciones)

Ciberescuelas en Pilares, 2020 - Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México

Descripción del programa

El programa de Ciberescuelas en PILARES 2020 está a cargo de la Secretaría de Educación, Ciencia y Tecnología e Innovación de la Ciudad de México (SECTEI) a través de la Coordinación General de Inclusión Educativa e Innovación (CGIEI), el cual pretende conformar un sistema educativo gratuito para la conclusión de estudios de primaria, secundaria, nivel medio superior o analfabetismo en jóvenes de 15 a 29 años de edad. Este programa también está dirigido a que el personal policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana inicie, continúe o concluya sus estudios de educación media superior.

El objetivo general es:

Contribuir a que las personas, preferentemente jóvenes entre 15 y 29 años que habitan en zonas de bajo y muy bajo índice de desarrollo social de la Ciudad de México, inicien, continúen o concluyan sus estudios de alfabetización, primaria, secundaria, nivel medio superior o superior, mediante asesorías, talleres y acciones de reforzamiento proporcionadas por beneficiarios facilitadores de servicios en Ciberescuelas equipadas con computadoras y conectividad a internet, coadyuvando al ejercicio del derecho a la educación.

-Contribuir a que el personal policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana inicie, continúe o concluya sus estudios de educación media superior, mediante asesorías, talleres y acciones de reforzamiento, ofrecidas por beneficiarios facilitadores de servicios en Ciberescuelas en estaciones de policía equipadas con computadoras y conectividad a internet.¹²³

Los objetivos específicos son:

a) Otorgar apoyos económicos a beneficiarios facilitadores de servicios para la impartición de asesorías, talleres y acciones de reforzamiento en las Ciberescuelas y a 10 beneficiarios facilitadores de servicios que fungirán como equipo técnico administrativo.

b) Dar asesorías, talleres y acciones de reforzamiento a personas, preferentemente personas jóvenes entre 15 y 29 años para que inicien, continúen o concluyan sus estudios de alfabetización, primaria, secundaria, nivel medio o superior, particularmente quienes habitan en zonas de bajo y muy bajo índice de desarrollo social.

¹²³ROP “Ciberescuelas en PILARES 2020, disponible en http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/sedu/3educacion_rop_ciberescuelaspilares_0201.pdf”, (consultado el día 25 de noviembre de 2020), pág. 62.

*c) Dar asesorías, talleres y acciones de reforzamiento a policías pertenecientes a los Sectores en los que existen o se instalarán las Ciberescuelas.*¹²⁴

Los bienes y servicios que otorga este programa consisten en apoyo económico a las personas beneficiarias facilitadores de servicios que fungirán como docentes, talleristas, monitores y equipo técnico-administrativo que contribuirán a la operación del programa. Para las poblaciones beneficiarias directas del programa, los servicios se proporcionan a través de asesorías, talleres y acciones de reforzamiento en la Ciberescuelas.

La población potencial está conformada por la de “Ciudad de México, preferentemente jóvenes entre 15 y 29 años, analfabeta, o que requiere iniciar o concluir estudios de primaria, secundaria, nivel medio superior.”¹²⁵

La población objetivo se conforma por la de “Ciudad de México, preferentemente jóvenes entre 15 y 29 años, analfabeta, o que requiere iniciar o concluir estudios de primaria, secundaria, nivel medio superior.”¹²⁶

La población beneficiaria está integrada por personas “de la Ciudad de México, preferentemente jóvenes entre 15 a 29 años de edad, que soliciten alfabetizarse, iniciar, continuar o concluir sus estudios de primaria, secundaria, nivel medio superior y superior y/o incorporarse a los talleres y acciones de reforzamiento en las Ciberescuelas PILARES.”¹²⁷

Este programa promueve

*el ejercicio del derecho a la educación, a través de las acciones que integran una estrategia estructurada e intencional para desarrollar en la población habilidades cognitivas, digitales y emocionales, que pueden contribuir de manera decisiva a la reducción de las violencias interpersonales y autoinfligidas, el impulso a formas de convivencia solidarias y al desarrollo integral y armonioso de las comunidades.*¹²⁸

Resultados de la evaluación

Sobre el **indicador 1 (identificación en el diagnóstico de la situación de discriminación o desigualdad)**, el diagnóstico de *Ciberescuelas Pilares* describe dos problemáticas, por un lado, los efectos sociales, económicos y culturales que viven las personas jóvenes de entre 15 y 29 años que por distintas situaciones y contextos abandonaron sus estudios de alfabetización, primaria, secundaria, educación media superior, técnica y/o superior; y por otro, las necesidades de las personas policías auxiliares, bancarias e industriales y preventivas de la Ciudad de México que no han iniciado o tienen inconclusos sus estudios de bachillerato para continuar ostentando sus cargos.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Ibid., pág. 63.

¹²⁶ Ibid., pág. 64.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Ibid., pág. 61

Para el caso de las problemáticas que viven las personas jóvenes de 15 a 29 años, se plantean de manera nutrida las causas que los han llevado a truncar sus estudios y los posibles efectos que esta interrupción les acarrea. Sin embargo, en tanto las problemáticas de las personas policías que requieren concluir o iniciar estudios de bachillerato, el diagnóstico no proporciona información concreta, hecho que hace imposible la construcción de líneas de acción específicas encaminadas a atender estas problemáticas.

El programa está dirigido a un grupo de atención prioritaria, en este caso las personas jóvenes. Sin embargo, más allá de las consideraciones relacionadas con las juventudes (y que son propias de la naturaleza del programa), no hay datos desagregados por sexo o alguna otra condición que denote las situaciones particulares que viven algunas personas jóvenes, sobre todo si son mujeres o pertenecen a una comunidad indígena. El mismo caso se plantea para el personal de la policía, pero dado que no se recoge información concreta sobre ellas, difícilmente podrían desagregarse datos sobre la composición sociodemográfica de estos cuerpos policiales. Una problemática constante a la que se enfrenta esta ROP es la confluencia de dos públicos en la delimitación de sus poblaciones potencial, objetivo y beneficiaria, aunque a lo largo el diagnóstico solo se problematice el caso de las personas jóvenes que no han podido concluir la educación básica o media superior.

Sobre el **indicador 2 (existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación)**, la ROP establece un objetivo general, pero en realidad éste se desglosa en dos, el primero:

Contribuir a que las personas, preferentemente jóvenes entre 15 y 29 años que habitan en zonas de bajo y muy bajo índice de desarrollo social de la Ciudad de México, inicien, continúen o concluyan sus estudios de alfabetización, primaria, secundaria, nivel medio superior o superior, mediante asesorías, talleres y acciones de reforzamiento proporcionadas por beneficiarios facilitadores de servicios en Ciberescuelas equipadas con computadoras y conectividad a internet, coadyuvando al ejercicio del derecho a la educación.¹²⁹

Y el segundo:

Contribuir a que el personal policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana inicie, continúe o concluya sus estudios de educación media superior, mediante asesorías, talleres y acciones de reforzamiento, ofrecidas por beneficiarios facilitadores de servicios en Ciberescuelas en estaciones de policía equipadas con computadoras y conectividad a internet.¹³⁰

De esta manera, dentro del objetivo general se contribuye a la eliminación de condiciones que generan desigualdad en dos grupos de población: el de las personas jóvenes de entre 15 y 29 años y el de las personas que forman parte del cuerpo de policías que no han iniciado o tienen inconclusos sus estudios de bachillerato. Sin embargo, es importante

¹²⁹ Ibid., pág. 62

¹³⁰ Ibidem.

mencionar que los objetivos específicos no necesariamente contribuyen al combate de un factor de discriminación o desigualdad. Los objetivos específicos dicen de forma textual:

a) Otorgar apoyos económicos a beneficiarios facilitadores de servicios para la impartición de asesorías, talleres y acciones de reforzamiento en las Ciberescuelas y a 10 beneficiarios facilitadores de servicios que fungirán como equipo técnico administrativo.

b) Dar asesorías, talleres y acciones de reforzamiento a personas, preferentemente personas jóvenes entre 15 y 29 años para que inicien, continúen o concluyan sus estudios de alfabetización, primaria, secundaria, nivel medio o superior, particularmente quienes habitan en zonas de bajo y muy bajo índice de desarrollo social.

c) Dar asesorías, talleres y acciones de reforzamiento a policías pertenecientes a los Sectores en los que existen o se instalarán las Ciberescuelas.¹³¹

Los objetivos específicos se redactan en términos de ejecución de actividades: si bien la implementación de las asesorías y talleres inciden en la garantía del derecho a la educación y por lo tanto redundan en un factor de discriminación, esto sería en una *segunda derivada* de la consecución de estas actividades. No hay ningún objetivo específico que se centre en un factor de discriminación o desigualdad.

En tanto al **indicador 3 (carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias)**, no se identificó alguna disposición que de manera injustificada establezca explícitamente exclusión, limitación o preferencia para algún grupo de población.

Sobre el **indicador 4 (carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias)**, no se identificó alguna disposición que pudiera generar exclusión o restricción para personas o grupos de personas de manera general, incluso también se identificaron aspectos específicos para asegurar la participación de grupos de atención prioritaria, esto se reflejó en las siguientes disposiciones:

1) Se procurará incorporar al presente programa social como personas beneficiarias facilitadoras de servicios, a igual número de hombres y mujeres.

2) En el caso de que se presente una situación coyuntural de contingencia, desastre o emergencia para el caso de la población migrante, se proporcionarán apoyos sociales humanitarios, para lo cual se establecerán las medidas correspondientes de acuerdo a las competencias de la Coordinación General de Inclusión Educativa e Innovación.

3) Criterios y procedimientos de acceso en situaciones de excepción para poblaciones en situación de vulnerabilidad y/o discriminación:

¹³¹ Ibidem.

a) *El acceso a las Ciberescuelas será libre y sus servicios serán gratuitos para todas las personas. Se impulsarán acciones para favorecer la inclusión de personas hablantes de lenguas indígenas o auto-adscritas a algún pueblo indígena, niñas y mujeres, principalmente mujeres jefas de familia, personas con discapacidad y personas LGBTTTIQ de las colonias, barrios y pueblos con menores Índices de Desarrollo Social de las 16 Alcaldías de la Ciudad de México.*

b) *Se dará prioridad en la selección de personas beneficiarias facilitadoras de servicios a quienes pertenezcan a los distintos grupos sociales, de edades, géneros y origen étnico que habiten en zonas de la Ciudad de México de bajo y muy bajo Índice de Desarrollo Social.¹³²*

Sin embargo, es relevante resaltar algunos aspectos que de manera no intencional podrían generar algunas barreras para ciertos grupos:

1. Los medios de difusión del programa podrían ser limitados considerando lo amplio y diverso de la población objetivo que pretenden alcanzar:

la difusión del programa se dará por medio de la convocatoria que será publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, en el Sistema de Información del Desarrollo Social de la Ciudad de México (SIDESO, www.sideso.cdmx.gob.mx), en la página oficial www.sectei.cdmx.gob.mx y redes sociales de la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación. En el territorio, por lo menos, mediante propaganda adherida a inmuebles asignados al Gobierno de la Ciudad de México. El medio del que dispondrán las personas para solicitar informes es acudiendo a las oficinas de la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (Dirección de Contenidos y Métodos de Educación Comunitaria), o en el número telefónico 55 51 34 0770, Ext. 1304, en horario de lunes a viernes de 10:00 a 15:00 y 17:00 a 18:00 horas.¹³³

2. Uno de los documentos solicitados a las personas aspirantes a ser beneficiarias facilitadoras del programa es un comprobante de domicilio expedido en los últimos tres meses a la fecha de registro (recibo de agua, predial, teléfono, gas, luz o constancia de residencia), en dicho caso, ¿cómo funcionaría este requisito con las personas jóvenes migrantes, desplazadas, solicitantes de asilo sin residencia?
3. Resulta conveniente especificar de manera clara los criterios y procedimientos de acceso en situaciones de excepción para poblaciones en situación de vulnerabilidad y/o discriminación.
4. La ROP establece que en caso de que las solicitudes sean mayores a los recursos disponibles para la ejecución del programa, los criterios con los que se dará prioridad a la inclusión de las personas solicitantes en incorporarse como beneficiarias facilitadoras de servicios serán los siguientes:

¹³² Ibidem.

¹³³ Ibid., pág. 64.

- a) *Las personas que cumplan con las características de la población objetivo y que residan en las unidades territoriales y colonias que cuenten con índices de desarrollo social más bajos.*
- b) *Cuando no sea posible o suficiente la focalización territorial, se priorizará a personas jóvenes de 18 a 29 años de edad, y,*
- c) *Cuando no sea factible o suficiente el orden de prioridad de los criterios anteriores, se llevará a cabo un mecanismo consistente en la selección de las personas que soliciten el ingreso al programa de manera cronológica al número de folio asignado a cada participante en su registro al programa social.¹³⁴*

Sin embargo, dentro de los anteriores criterios no se toman en cuenta los grupos de atención prioritaria que son considerados en otros apartados, como en el que corresponde a los requisitos de acceso.

Por otra parte, la ROP de Ciberescuelas Pilares sostiene que el programa

implica la intervención educativa del gobierno para atender principalmente a jóvenes que habitan en barrios, colonias y pueblos de la Ciudad de México que tienen bajo y muy bajo índice de desarrollo social. Constituye una estrategia para reducir y erradicar las consecuencias negativas del no ejercicio del derecho a la educación, entre ellas: acceso precario al mercado laboral, mayor riesgo de engancharse en adicciones, ejercer o padecer violencia, sufrir depresión u otro trastorno mental, embarazos no deseados, mayor riesgo de caer en conductas delictivas, y menor capacidad para gestionar la salud. El embarazo también orilla a niñas, adolescentes y jóvenes a abandonar sus estudios ya sea por incorporación al mercado laboral o por dedicarse a la crianza.¹³⁵

De esta manera,

el programa promueve el ejercicio del derecho a la educación, a través de las acciones que integran una estrategia estructurada e intencional para desarrollar en la población habilidades cognitivas, digitales y emocionales, que pueden contribuir de manera decisiva a la reducción de las violencias interpersonales y autoinfligidas, el impulso a formas de convivencia solidarias y al desarrollo integral y armonioso de las comunidades.¹³⁶

Estas citas son relevantes en tanto el **indicador 5 (inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente)**, porque permiten afirmar que la ROP incluye servicios dirigidos a mejorar las condiciones sociales, políticas, culturales, económicas o de cualquier otra índole de grupos de población específicos que histórica, estructural o sistemáticamente han sido discriminados, en este caso, las personas jóvenes.

¹³⁴ Ibid., pág. 63.

¹³⁵ Ibid., pág. 61

¹³⁶ Ibid., pág. 61-62

En tanto el **indicador 6.1 (carencia de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados)**, no se identificaron disposiciones, bienes o servicios que de manera injustificada o desproporcionada beneficien, directa o indirectamente, a grupos social, económica o políticamente privilegiados. Las personas beneficiarias finales del programa presentan algún grado de vulnerabilidad contextual que los expulsó del sistema educativo, así que no se contempla a grupos privilegiados. Por su parte, sobre el **indicador 6.2 referente a la carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios**, es posible sostener que la ROP carece de requisitos, lineamientos o condiciones que potencialmente puedan generar un efecto de profundización en las desventajas, brechas o limitaciones que enfrentan grupos sociales que han sido histórica, estructural o sistemáticamente discriminados.

Sin embargo, como ya se mencionó en el **indicador 4**, el apartado de requisitos y procedimientos de acceso establece de qué manera se les dará prioridad a algunos grupos de atención prioritaria. Pero para atender plenamente a lo establecido en el indicador, sería revelarte colocar de manera clara cuáles serían los procedimientos y acciones concretas para impulsar dicho acceso y permanencia, pues la ROP solo establece lo siguiente:

En el caso de que se presente una situación coyuntural de contingencia, desastre o emergencia para el caso de la población migrante, se proporcionarán apoyos sociales humanitarios, para lo cual se establecerán las medidas correspondientes de acuerdo a las competencias de la Coordinación General de Inclusión Educativa e Innovación.

Criterios y procedimientos de acceso en situaciones de excepción para poblaciones en situación de vulnerabilidad y/o discriminación:

1) El acceso a las Ciberescuelas será libre y sus servicios serán gratuitos para todas las personas. Se impulsarán acciones para favorecer la inclusión de personas hablantes de lenguas indígenas o auto-adscritas a algún pueblo indígena, niñas y mujeres, principalmente mujeres jefas de familia, personas con discapacidad y personas LGBTTTIQ de las colonias, barrios y pueblos con menores Índices de Desarrollo Social de las 16 Alcaldías de la Ciudad de México.

2) Se dará prioridad en la selección de personas beneficiarias facilitadoras de servicios a quienes pertenezcan a los distintos grupos sociales, de edades, géneros y origen étnico que habiten en zonas de la Ciudad de México de bajo y muy bajo Índice de Desarrollo Social.¹³⁷

Sobre el **indicador 7 (disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad)**, a lo largo de la ROP no se identificó alguna disposición específica en la que se señale la prohibición de que servidores/as públicos/as incurran en un trato que niegue, restrinja o limite derechos, bienes o servicios públicos a grupos de población particulares basado en prejuicios, así como las sanciones respectivas en caso de incumplimiento. Sin embargo, sí se mencionan algunas consideraciones para que las

¹³⁷Ibid., pág. 68.

personas beneficiarias puedan reclamar en caso de presentarse una situación de exclusión o posible violación a sus derechos:

- a) *En ningún caso las y los servidores públicos podrán solicitar o proceder de manera diferente a lo establecido en las reglas de operación.*¹³⁸
- b) *En caso de que la Coordinación General de Inclusión Educativa e Innovación no resuelva la queja, las personas beneficiarias podrán presentar quejas por considerarse indebidamente excluidos de los programas sociales, o por incumplimiento de la garantía de acceso a los programas, ante la Procuraduría Social de la Ciudad de México o bien registrar su queja a través del Servicio Público de Localización Telefónica, LOCATEL, quien deberá turnarla a la Procuraduría Social para su debida investigación y, en su caso, a la instancia correspondiente. De la misma forma, a la Contraloría General de la Ciudad de México, o bien registrar su queja a través del Servicio Público de Localización Telefónica, LOCATEL, quien deberá turnarla a la Procuraduría Social para su debida investigación y en su caso a la instancia correspondiente. De la misma forma, a la Contraloría General de la Ciudad de México.*¹³⁹

La ROP también establece los casos en que se podrán exigir los derechos por violación o incumplimiento a los mismos:

- a) *Cuando una persona solicitante cumpla con los requisitos y criterios de inclusión para acceder a determinado derecho (garantizado por un programa social) y exija a la autoridad administrativa ser derechohabiente del mismo.*
- b) *Cuando la persona derechohabiente de un programa social exija a la autoridad que se cumpla con dicho derecho de manera integral en tiempo y forma, como lo establece el programa.*
- c) *Cuando no se pueda satisfacer toda la demanda de incorporación a un programa por restricción presupuestal, y éstas exijan que las incorporaciones sean claras, transparentes, equitativas, sin favoritismos, ni discriminación.*¹⁴⁰

Sobre el **indicador 8 (disposición de mecanismos explícitos para combatir la discriminación y garantía de no repetición de presuntos actos discriminatorios)**, la ROP contempla mecanismos de queja y exigibilidad. En primera instancia, consiste en presentar un escrito en las instalaciones de la Dirección de Contenidos y Métodos de Educación Comunitaria que se encuentra en el Centro de la Ciudad de México.

Si se toma en cuenta el ámbito del programa y los lugares en donde se lleva a cabo (que son los PILARES) además de la población objetivo, lo ideal sería ampliar las herramientas y mecanismos de queja a los propios PILARES, ya que acudir hasta las oficinas centrales podría dificultar o desincentivar las quejas de la población beneficiaria.

¹³⁸Ibid., pág. 69.

¹³⁹Ibid., pág. 73.

¹⁴⁰ Ibid., pág. 74.

Por otro lado, en caso de que la queja no sea resuelta en la primera instancia, se recomienda a las personas dirigirse a la Procuraduría Social o a la Secretaría de la Contraloría General a través de una llamada al LOCATEL, sin embargo, no se brinda mayor información al respecto. Además, no se incluye la información del COPRED como instancia encargada de recibir inconformidades sobre presuntos actos discriminatorios.

Sobre la **disponibilidad** del programa (**indicador 9**), en la ROP se establece que la población objetivo y población potencial son las mismas: población en la Ciudad de México, preferentemente jóvenes entre 15 y 29 años, analfabeta, o que requiere iniciar o concluir estudios de primaria, secundaria, nivel medio superior. Con las más de 300,000 personas beneficiarias finales entre jóvenes y policías, se cumple cabalmente con los primeros dos requerimientos de este indicador: se atiende al 20% de la población potencial y objetivo. Además, los requisitos de ingreso contemplan de manera general a los grupos de atención prioritaria, por lo que la disponibilidad de este programa es adecuada.

Si se analiza la ROP al tenor de la **accesibilidad (indicador 10)**, dada la información disponible en la misma no es posible constatar que las vías de acceso para la solicitud o goce de los servicios son asequibles para los distintos perfiles de personas que podrían formar parte de la población objetivo, incluidas las personas con discapacidad, ya que no se habla de las condiciones de accesibilidad con las que cuentan los PILARES. Adicional a ello, no se menciona de qué manera se difundirá la convocatoria del programa para considerar a personas con discapacidad o monolingües, por mencionar algunos casos, y la manera concreta en que se llevarán a cabo las acciones y mecanismos de priorización para el acceso a los grupos de población en situación de vulnerabilidad.

Los requisitos para solicitar o acceder a los servicios de la ROP carecen de disposiciones (costos, traslados, disponibilidad de medios o recursos) que impliquen restricciones o desventajas significativas para las personas con menores recursos económicos y de disposiciones que de manera directa o indirecta excluyan o restrinjan el acceso de manera injustificada a ciertos grupos o perfil de personas. Ante esta última sentencia, se puede retomar el análisis hecho en el **indicador 4**.

Por su parte, sobre la **adaptabilidad (indicador 11)**, la ROP no cuenta con una leyenda explícita que señale la posibilidad de flexibilizar (previo análisis de la unidad administrativa responsable), las disposiciones, requisitos o lineamientos para acceder a los bienes o servicios públicos contemplados en el programa, para adaptarse a las necesidades y diversidad de contexto de las personas o grupos de personas que forman parte de su población objetivo, sin embargo, es importante resaltar que sí menciona "acciones para favorecer la inclusión"¹⁴¹. También establece como prioridad a "quienes pertenezcan a los distintos grupos sociales, de edades, géneros y origen étnico que habiten en zonas de la Ciudad de México de bajo y muy bajo Índice de Desarrollo Social"¹⁴².

¹⁴¹Ibid., pág. 68.

¹⁴² Ibidem.

Asimismo, la **aceptabilidad** del programa (**indicador 12**), se analiza en su mecanismo de participación que consiste en:

1. *Acceso a la información: convocatorias a participar en el Programa, boletines informativos de las actividades dentro de las Ciberescuelas en PILARES y en Sectores de Policía;*
2. *Opinar o ser consultado: se solicitan opiniones sobre las actividades que se realizan en las Ciberescuelas en PILARES y en Sectores de Policía a través de entrevistas, reuniones, conversatorios, entre otras;*
3. *Realización de propuestas: se proponen acciones concretas de ejecución tomando la iniciativa en participar; entre otras¹⁴³.*

Este mecanismo de participación solo contempla a las personas beneficiarias que, si bien son las más relevantes dentro de la intervención, es importante no reducirlas al espectro amplio de lo que implica la participación social.

Se aluden a algunos mecanismos dentro de los PILARES para fomentar la participación de las personas beneficiarias (en los PILARES se trabaja en equipo con la comunidad para revertir las situaciones negativas) pero no se da cuenta de la participación de otro tipo de actores y sectores que trabajan el tema de juventudes, como organizaciones de la sociedad civil u otros actores que pueden desprenderse de los Lineamientos 2020 del Consejo del Desarrollo Social de la Ciudad de México.

Por otro lado, sí existe una disposición para garantizar la diversidad de género: “se procurará incorporar al presente programa social como personas beneficiarias facilitadoras de servicios, a igual número de hombres y mujeres”¹⁴⁴, aunque sería relevante identificar si lo apropiado sería mantener una cuota 50% - 50% o ajustarlo de acuerdo con las necesidades específicas por sexo.

Sobre la **inclusión de acciones afirmativas o medidas de nivelación (indicador 13)**, los servicios educativos que ofrece el programa pueden calificarse como una medida de nivelación entre la población joven de entre 15 y 29 años de la Ciudad de México.

Asimismo, no se identificó la inclusión de manera explícita y reglamentada de acciones afirmativas dirigidas a algún (os) grupos o personas que por su condición biológica, personal, social, cultural, jurídica, de decisión, opinión o cualquiera otra se pueda encontrar en situación de desventaja, por ejemplo: programas de divulgación o apoyo; asignación o reasignación de recursos; trato preferencial; determinación de metas en materia de contratación y promoción; objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y sistemas de cuotas. Si bien en el apartado de requisitos y procedimiento de acceso al programa se menciona el *trato preferencial* que recibirán los grupos de atención prioritaria, esto no llega a ser una acción afirmativa pues no se establece de forma puntual cómo se reglamentará y operará este *trato preferencial*.

¹⁴³ Ibid., pág. 79.

¹⁴⁴ Ibid., pág. 68.

En tanto la **inclusión de medidas positivas o compensatorias (indicador 14)**, los objetivos y alcances del programa, incluyen medidas que repercuten en las esferas social, económica y cultural para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de las personas jóvenes, con el fin de garantizar el pleno disfrute de su derecho a la educación.

De igual manera, si se hace un análisis de la ROP bajo la **inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (indicador 15)**, puede entenderse el servicio proporcionado en este programa como una forma de protección o asistencia a la población joven de 15 a 19 años de la CDMX, en tanto el goce del derecho a la educación.

Sobre la **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (indicador 16.1)**, el programa se diseñó para contribuir al acceso y goce efectivo del derecho a la educación de las personas jóvenes de la Ciudad de México. Por último, no se identificaron contenidos violatorios de los derechos de un grupo de población en específico (**indicador 16.2, carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios**).

Recomendaciones

A continuación, se presentan algunas recomendaciones por indicador:¹⁴⁵

Indicador 1

- a) Se sugiere resaltar en el diagnóstico la importancia de la educación de los cuerpos policiales en el marco del fortalecimiento de la seguridad ciudadana, o cómo es que la educación de las personas policías incidiría de manera positiva en la solución de los problemas estructurales de la Ciudad de México.
- b) Mostrar, en la medida de lo posible, datos desagregados que permitan mostrar si es que dentro de la población objetivo existen grupos con mayores contextos de vulnerabilidad -como las mujeres, las personas indígenas o con discapacidad, por mencionar algunos- y que, por ende, puedan priorizarse en el aterrizaje del planteamiento de la ROP.
- c) Reflexionar sobre la pertinencia de que un programa se dirija a dos poblaciones objetivo distintas, que, si bien coinciden en tener inconclusos sus estudios, se enfrentan a contextos y necesidades completamente diferentes.
- d) Es importante hacer uso del lenguaje incluyente.
- e) Se recomienda dividir el programa en 2 subprogramas, cada uno con su diagnóstico, definición de poblaciones, etc., para un mejor seguimiento y evaluación.
- f) Se sugiere ampliar la información socioeconómica de las y los policías, para dotar al diagnóstico de mayor peso argumentativo.

¹⁴⁵ No todos los indicadores cuentan con recomendaciones específicas ya que, en algunos casos, las ROP cubrieron con los parámetros establecidos por la metodología.

Indicador 2

- a) Se recomienda diferenciar claramente objetivos específicos de las acciones específicas.
- b) Retomar como objetivos específicos concretos a algunos grupos prioritarios de los que se habla en el diagnóstico, por ejemplo, las adolescentes y mujeres jóvenes madres. Esto añadiría un objetivo específico encaminado a combatir un factor de desigualdad.
- c) Se sugiere no considerar las asesorías y talleres como objetivos en sí mismos.
- d) Se recomienda incorporar por lo menos un objetivo específico relacionado con las personas policías.

(En el indicador 3 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 4

- a) Se aconseja ampliar la estrategia de difusión en el territorio del programa, sobre todo considerando los efectos de exclusión que la problemática genera, en referencia a: adolescentes y jóvenes madres; a personas jóvenes en situaciones de violencia o que la ejercen, en situaciones de ansiedad o presión, que se encuentren laborando en empleos precarios con bajos niveles salariales, entre otros.
- b) Se recomienda ampliar los medios de contacto para que las personas interesadas resuelvan sus dudas acerca del programa, por ejemplo, a través de redes sociales, sobre todo considerando que esta intervención está dirigida a personas jóvenes.
- c) También sería importante considerar una estrategia centrada en medios tradicionales como radio y televisión, sobre todo para aquellas poblaciones que no tiene acceso a medios digitales.
- d) Especificar qué acciones se llevarán a cabo para integrar a los grupos de atención prioritaria, es decir, para favorecer la inclusión de personas hablantes de lenguas indígenas o auto-adscritas a algún pueblo indígena, niñas y mujeres, principalmente mujeres jefas de familia, personas con discapacidad y personas LGBTTTI de las colonias, barrios y pueblos con menores Índices de Desarrollo Social de las 16 Alcaldías de la Ciudad de México y los mecanismos mediante los cuales se dará prioridad, en la selección de personas beneficiarias facilitadoras de servicios, a quienes pertenezcan a los distintos grupos sociales, de edades, géneros y origen étnico que habiten en zonas de la Ciudad de México de bajo y muy bajo Índice de Desarrollo Social.
- e) Especificar qué opción tienen las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo y desplazadas ante el requisito de un comprobante de domicilio de residencia en la Ciudad de México con vigencia mínima de tres meses.
- f) Se recomienda que en caso de que las solicitudes de las personas para incorporarse como beneficiarias facilitadoras de servicios sean mayores a los recursos disponibles para la ejecución del programa, dentro de los criterios se contemplen como prioritarios a los grupos de atención prioritaria, por ejemplo,

personas con discapacidad, mujeres jefas de familia, personas indígenas, migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas, desplazadas, personas jóvenes en contextos de violencia, depresión o ansiedad, entre otras.

- g) En general, se recomienda tratar de separar las problemáticas específicas de las personas jóvenes y las personas policías. Una opción sería dividir el programa en dos subprogramas, aunque si esto no se logra, se puede evitar homologar dos poblaciones distintas, con contextos y necesidades diferentes: jóvenes y policías.

(Para el indicador 5 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 6.1

- a) Se sugiere que el programa agregue matices o flexibilice disposiciones en consideración de las necesidades específicas de los grupos de atención prioritaria, que, dado su circunstancia de edad o adscripción a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, pueden ser personas beneficiarias del programa.

Indicador 6.2

- a) Se recomienda especificar qué tipo de acciones se llevarán a cabo para favorecer la inclusión de personas hablantes de lenguas indígenas o autoadscritas a algún pueblo indígena, niñas y mujeres, principalmente mujeres jefas de familia, personas con discapacidad y personas LGBTTTI de las colonias, barrios y pueblos con menores Índices de Desarrollo Social de las 16 Alcaldías de la Ciudad de México.
- b) Establecer bajo qué mecanismos se dará prioridad en la selección de personas beneficiarias facilitadoras de servicios a quienes pertenezcan a los distintos grupos sociales, de edades, géneros y origen étnico que habiten en zonas de la Ciudad de México de bajo y muy bajo Índice de Desarrollo Social, ya que en el apartado *Criterios de selección de la población beneficiaria* se establece que: *En caso de que las solicitudes sean mayores a los recursos disponibles para la ejecución del programa, los criterios con los que se dará prioridad a la inclusión de las personas solicitantes en incorporarse como beneficiarias facilitadoras de servicios serán los siguientes:*
- *Cuando no sea posible la plena cobertura, se priorizará la inclusión en el programa de las personas que cumplan con las características de la población objetivo y que residan en las unidades territoriales y colonias que cuenten con índices de desarrollo social más bajos.*
 - *Cuando no sea posible o suficiente la focalización territorial, se priorizará a personas jóvenes de 18 a 29 años de edad.*
 - *Cuando no sea factible o suficiente el orden de prioridad de los criterios anteriores, se llevará a cabo un mecanismo consistente en la selección de las personas que soliciten el ingreso al programa de manera*

*cronológica al número de folio asignado a cada participante en su registro al programa social.*¹⁴⁶

Lo anterior hace que el apartado donde se contempla la prioridad a los grupos de población en situación de vulnerabilidad, se perciba solamente como algo discursivo, sin vinculación efectiva con las necesidades de los grupos de atención prioritaria.

Indicador 7

- a) Incorporar una disposición clara y explícita donde se prohíba la realización de actos discriminatorios por parte de las personas operadoras del programa y las posibles sanciones a las que podrían hacerse acreedores en caso de incurrir en alguno.

Indicador 8

- a) Se recomienda incorporar un sistema de queja, inconformidad, denuncia y sugerencias dentro de los PILARES, el cual tenga mecanismos de comunicación con la Dirección de Contenidos y Métodos de Educación Comunitaria sin tener que entregar forzosamente un escrito en sus oficinas.
- b) Agregar los datos de contacto desglosados (dirección, teléfonos, horarios de atención, correo electrónico) de la Procuraduría Social, la Secretaría de la Contraloría General y el COPRED colocando claramente en qué casos se tendría que acudir a una instancia u otra para interponer una denuncia, queja o inconformidad.

(Del indicador 9 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 10

- a) Se recomienda especificar las acciones para favorecer la inclusión de grupos de atención prioritaria y los mecanismos de inclusión que se mencionan en la ROP y establecer claramente las consideraciones de accesibilidad, tanto de los requisitos de ingreso de la convocatoria como de los servicios que se desprenden del programa.

Indicador 11

- a) Especificar las acciones y/o mecanismos de inclusión de grupos de atención prioritaria que se refieren en el apartado de *Requisitos de acceso*.
- b) Colocar una leyenda explícita que señale la posibilidad de flexibilizar (previo análisis de la unidad administrativa responsable), las disposiciones, requisitos o lineamientos para acceder a los bienes o servicios públicos contemplados en la

¹⁴⁶Ibid., pág. 71.

política, para adaptarse a las necesidades y diversidad de contexto de las personas o grupos de personas que forman parte de su población objetivo.

Indicador 12

- a) Se recomienda reestructurar los mecanismos de participación social de la ROP de acuerdo a lo establecido en los *Lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los programas Sociales 2020: Numeral 14. Formas de Participación Social* publicados por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.

Indicador 13

- a) Explorar la posibilidad de establecer sistemas de cuotas o metas específicas en cuanto a los grupos de atención prioritaria dentro de la población objetivo, por ejemplo, una cuota específica de género dirigida a mujeres jóvenes madres.

(Del indicador 14 al 16.2 no se desprenden recomendaciones)

Comedores Populares, 2020 – Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

Descripción del programa

El programa Comedores Populares 2020 está a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México. Busca promover la economía social de todas las personas que habitan o transitan en la Ciudad de México, a través de la operación de comedores populares que proporcionan apoyos alimenticios a bajo costo con el fin de garantizar el derecho a la alimentación.

El objetivo general del programa es:

Contribuir al acceso a la alimentación, a través del apoyo a 108 comedores populares, manejados por aproximadamente 560 facilitadores integrados en Comités de grupos solidarios bajo un enfoque de economía social, para entregar aproximadamente 1,161,659 apoyos alimenticios (raciones) de comida caliente nutritiva y saludable a aproximadamente 26,600 personas usuarias al mes, que habitan y/o transitan en Unidades Territoriales con Índice de Desarrollo Social (IDS) muy bajo, bajo y medio.¹⁴⁷

Los objetivos específicos del programa son:

a) Transferencia monetaria para la adquisición de insumos perecederos y no perecederos a 108 Comedores Populares.

b) Otorgar capacitaciones a los comités en las siguientes temáticas:

- *Nutrición.*
- *Manejos higiénicos de alimentos.*
- *Protección Civil.*
- *Calidad y atención al usuario con un enfoque de derechos.*
- *Adquisición de alimentos de calidad.*
- *Preservación de alimentos.*
- *Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario (EIASADC).*

c) Proporcionar orientación alimentaria al público en general a través de pláticas sobre la correcta alimentación y prevención de la salud.¹⁴⁸

Los bienes y servicios que otorga este programa consisten en

¹⁴⁷ROP Comedores Populares 2020, disponible de <https://www.dif.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5f6/8e2/92b/5f68e292b6c1a918041925.pdf>, (consultado el 24 de noviembre de 2020)., pág.6.

¹⁴⁸Ibidem.

...apoyar hasta a 108 Comedores Populares, operados por aproximadamente 560 personas facilitadores de los grupos solidarios integrados en un Comité, que operan los Comedores Populares, a través de transferencia monetaria semanal de acuerdo al número de personas usuarias, para la adquisición de insumos perecederos y no perecederos.

Se estima otorgar a la demanda identificada, aproximadamente 5,245, 459 apoyos alimenticios (raciones) a un costo de 11.00 pesos por ración en los Comedores Populares, que corresponden al periodo febrero-diciembre y que beneficiarán aproximadamente a 26,600 personas usuarias de manera mensual...¹⁴⁹

La población potencial del programa representa “4.4 millones personas en pobreza, cifra que representa el 51.01 por ciento del total de habitantes y 1, 571,394 personas en situación de pobreza extrema”.¹⁵⁰

La población objetivo del programa son las “personas que sufren pobreza las cuales ascienden a 4, 483, 394 habitantes en la Ciudad de México y preferentemente que vivan en Unidades Territoriales con Índice de Desarrollo Social muy bajo, bajo y medio de la Ciudad de México de acuerdo a la Medición de la Pobreza y la Desigualdad en la Ciudad de México (MMIP) periodo 2012-2018 (EVALÚA 2019).”¹⁵¹

La población beneficiaria del programa se refiere a “560 personas facilitadores que operan los Comedores Populares y aproximadamente a 26,600 personas usuarias que asisten a los comedores populares, en promedio mensual.”¹⁵²

El programa busca garantizar el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria, procurando combatir el problema de acceso a la alimentación, causado por

la escasa accesibilidad a la canasta básica, el acceso limitado al sistema comercial de abasto de alimentos y de bienes de primera necesidad, el bajo poder adquisitivo de los hogares, los insuficientes espacios para la entrega de apoyos alimenticios (raciones) a bajo costo y el régimen alimentario inadecuado de la población (alimentos con alto contenido de azúcar, grasas saturadas y sodio).¹⁵³

Resultados de la evaluación

Sobre si el **diagnóstico (indicador 1)** identifica la situación de discriminación o desigualdad, en él se establece la población objetivo como aquellas familias con ingresos bajos que cuentan con empleos precarios o que han visto una fuerte afectación de sus ingresos y que tienen dificultades para acceder a alimentos de manera cotidiana. Asimismo, se plantean las situaciones de desventaja o desigualdad que enfrenta el grupo específico

¹⁴⁹Ibid., pág. 7

¹⁵⁰Ibid., pág. 5

¹⁵¹Ibid., pág. 6

¹⁵²Ibid., pág. 7

¹⁵³Ibid., pág. 4

de población para el que se propone el programa social. En el apartado de alineación programática, se contempla un párrafo que alude a los grupos de atención prioritaria caracterizados en el artículo 11 de la Constitución de la Ciudad de México y también se alude al principio de *Igualdad* establecido en el artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social.

El diagnóstico hace mención expresa a las descargas de tiempo para preparar alimentos, por lo que la instrumentación del programa redundará en el fortalecimiento de "la autonomía económica en las mujeres".¹⁵⁴

Sin embargo, considerando que este programa lleva más de 10 años de implementación, no se mencionan de manera concisa las situaciones de desventaja o desigualdad que pueden enfrentar grupos específicos de población, por ejemplo, las mujeres, las personas mayores, poblaciones callejeras o las personas indígenas. El diagnóstico puede fortalecerse con información sobre las atenciones que han brindado a grupos prioritarios durante los años de implementación.

Sobre la existencia de **objetivos para la eliminación de factores de discriminación (indicador 2)**, el programa cuenta con un objetivo general y objetivos específicos vinculados a la problemática social identificada. A partir de ellos se establece cómo la instrumentación del programa contribuye a la construcción de una plataforma para la seguridad alimentaria.

A pesar de lo anterior, el objetivo general está dirigido a 560 personas facilitadoras integradas en Comités de grupos solidarios y 26,600 personas usuarias al mes sin distinguir a los diversos grupos de población que podrían formar parte de la población potencial y objetivo.

Asimismo, sería pertinente que tanto el objetivo general como los objetivos específicos reflejaran claramente la población a la que el programa está dirigido, tal como se mencionó en el diagnóstico:

*se puede identificar que una de las principales problemáticas para alcanzar la seguridad alimentaria se relaciona directamente con el tema de acceso a los alimentos, debido a que el ingreso monetario de las personas es uno de los principales determinantes para el acceso, tanto en cantidad como en calidad, situación que afecta particularmente a aquellas familias con ingresos bajos, que cuentan con empleos precarios o que han visto una fuerte afectación de sus ingresos.*¹⁵⁵

Del mismo modo, sería importante asegurar que los objetivos específicos no se confundan con actividades o estrategias dirigidas a la implementación del programa.

En tanto la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (indicador 3)** no existe disposición que de manera injustificada

¹⁵⁴Ibid., pág. 5

¹⁵⁵Ibidem.

establezca explícitamente alguna exclusión, limitación o preferencia para algún grupo de población. Los Lineamientos 2020 del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México contemplan que, una vez establecido el público objetivo, se deben describir las características del mismo en aras del perfeccionamiento del programa para que este no incurra en una acción discriminatoria por omisión. Sin embargo, no existe en las reglas de operación del programa Comedores Populares una disposición que pueda considerarse directamente discriminatoria.

Sobre la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias (Indicador 4)**, las disposiciones de acceso al programa están dirigidas a dos perfiles de personas beneficiarias: las facilitadoras de los comedores y las usuarias de los mismos.

La ROP explica de manera detallada los requisitos y procedimientos que deben cubrir las personas que se encuentren interesadas en acceder como beneficiarias facilitadoras de servicios, y aunque en algunos de los apartados se especifica de manera clara que está prohibido negar el servicio por condiciones de sexo, edad, religión, preferencia sexual, nivel de educación, discapacidad, preferencia política, o cualquier otra que vulnere sus derechos, no se establece qué acciones se tomarán en cuenta para garantizar el acceso a ciertos grupos prioritarios, por ejemplo, eliminar barreras de acceso a personas con diferentes tipos de discapacidad, personas monolingües o a niñas, niños y adolescentes que no acudan acompañados.

Sobre las personas beneficiarias facilitadoras de servicios, pueden entenderse como beneficiarias de un programa si 1) forman parte de un grupo de atención prioritaria relacionado intrínsecamente con la lógica de la intervención que se propone y 2) forman parte de la comunidad en la que se intervendrá. Dado el planteamiento de la ROP, es posible que los comedores cambien de domicilio y no se especifican requisitos nivelatorios o afirmativos para que personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria cuenten con igualdad de condiciones para postularse como personas beneficiarias facilitadoras de servicios.

Si se analiza lo relacionado con la **inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente (indicador 5)**, puede decirse que al incidir en el derecho a la alimentación a partir de la construcción de una plataforma de seguridad alimentaria para personas en situación de pobreza y que habitan en zonas con muy bajo, bajo y moderado índice de Desarrollo Social que no pueden acceder a una alimentación nutritiva, tiene un alto valor transformativo y puede ser la puerta de entrada al goce de otros derechos.

Se atiende lo dispuesto en el indicador en tanto mejorar las condiciones sociales, políticas, culturales, económicas o de cualquier otra índole de grupos de población específicos que histórica, estructural o sistemáticamente han sido discriminados.

En tanto a la **carencia de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados (indicador 6.1)**, el programa se centra en personas en situación de pobreza y que habitan en zonas con muy bajo, bajo y moderado

Índice de Desarrollo Social. No existe una disposición para beneficiar a un grupo política o económicamente privilegiado si se atiende al ámbito de intervención del programa. Por otra parte, si se habla de **carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios (indicador 6.2)**, la figura de las personas beneficiarias facilitadoras de servicios para operar los comedores populares, podría generar un efecto de profundización de desventajas debido al contexto generalizado de precarización laboral, pues algunas de ellas podrían acceder al mismo ante la falta de oportunidades para encontrar un empleo digno.

Es importante mencionar que las personas integrantes en la operación de los Comedores Populares denominados Grupos Solidarios son las mismas que conforman los Comités de Administración y respecto a las retribuciones que dichas personas reciben, la ROP menciona lo siguiente:

Cada Comedor Popular será administrado por un Comité de Administración, constituido como Grupo Solidario y conformado al menos por tres miembros y máximo cinco, quienes se involucrarán en la operación, administración, limpieza de utensilios y del lugar donde se encuentre el Comedor.

Las personas que integren el Comité de Administración no recibirán ninguna retribución económica por parte del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, y no tendrán bajo ningún concepto relación laboral con el Organismo.

De los ingresos globales derivados de la cuota simbólica se descontarán los gastos de operación y la diferencia podrá ser distribuida entre los integrantes del Comité de Administración a fin de que puedan dedicar su tiempo a la operación del Comedor Popular.¹⁵⁶

En este sentido, sería importante establecer claramente los alcances de la figura de personas beneficiarias facilitadoras con la intención de no propiciar una sustitución de empleo u ocupación mal remunerada. Se trata de una delgada línea que debe ser contemplada al momento de diseñar un programa social, pero que es indispensable para cumplir cabalmente con este indicador en aras de evitar en una situación profundice desventajas.

Incluso podría idearse algún mecanismo de seguridad social donde la figura de personas beneficiarias facilitadoras de servicios, tengan un carácter equiparable a la de un proveedor en un ámbito laboral ajeno a la esfera de un programa social.

En tanto a que la ROP contemple por lo menos una **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (indicador 7)**, existe una disposición específica y explícita en la que se señala la prohibición de que servidores/as públicos/as incurran en un trato que niegue, restrinja o limite derechos, bienes o servicios públicos dentro del proceso de acceso y operación del programa a grupos de población particulares basado en prejuicios. Asimismo, se estipula que es causal de suspensión de la operación del comedor el no “atender a la población objetivo sin enfoque de equidad de género y derechos

¹⁵⁶Ibid., pág. 15

humanos de conformidad a las capacitaciones recibidas".¹⁵⁷ También hay disposiciones de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad, pero no se especifican las sanciones respectivas en caso de incumplimiento.

Sobre el **indicador 8** relacionado con la existencia de por lo menos una **disposición de mecanismos explícitos para combatir la discriminación y garantía de no repetición de presuntos actos discriminatorios**, en la ROP se hace mención a medios para hacer valer los derechos de personas presuntamente discriminadas, sin embargo, se observan dos cuestiones que podrían ser confusas respecto al proceso para acceder a los mismos:

1. En principio, para interponer la queja o inconformidad es necesario acudir directamente al Área de Atención Ciudadana de la Dirección Ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad y Desarrollo Comunitario, para presentar mediante escrito su queja o inconformidad por la acción u omisión en la aplicación del programa social, o por presuntos actos discriminatorios cometidos en su contra. Si bien esto es una posibilidad de diálogo directo con la instancia implementadora del programa, es posible que algunas personas no cuenten con las condiciones necesarias para acudir o acceder a las instalaciones o realizar un escrito de esta naturaleza.
2. En caso de no ser resuelta la queja o inconformidad ante el Área de Atención Ciudadana de la Dirección Ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad y Desarrollo Comunitario, se sugiere acudir a la PROSOC o al COPRED para interponer la mismas, sin embargo, no se aclara en qué casos se tendría que acudir a una u otra instancia. Adicional a esto, tampoco se colocan los datos de contacto para acudir a ellas.

Sobre la **disponibilidad (indicador 9)**, el programa sólo cumple con el siguiente requisito del indicador: "los requisitos para que la población objetivo pueda disponer del bien o servicio público son asequibles para los distintos perfiles potenciales que la conforman".¹⁵⁸

De acuerdo con la propia ROP, "La cobertura del programa se encuentra entre el 4.75% y 7.12% (es decir, aproximadamente 26,600 personas de manera mensual) respecto a las 4,483,394 personas en situación de pobreza que representa la población objetivo"¹⁵⁹; también se explicita que el programa ha escalado paulatinamente en el tiempo, sin embargo, alcanzar una cobertura de 20% representaría a 896,679 personas de la población objetivo.

En tanto la **accesibilidad (indicador 10)**, el programa contempla dentro de los requisitos y procedimiento de acceso que para solicitar un cambio de domicilio de un Comedor Popular es deseable "estar ubicado preferentemente en planta baja o en su caso, contar con fácil y libre acceso a personas adultas mayores, mujeres embarazadas y personas con

¹⁵⁷Ibid., pág. 10

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹Ibidem.

discapacidad"¹⁶⁰. Sin embargo, no se dan mayores especificidades sobre las condiciones de accesibilidad o medidas de seguridad que en general deben tener los comedores.

Respecto a las personas beneficiarias finales, queda claro que los servicios se ofrecen dentro de sus comunidades y no existe distingo para acceder a los mismos, sin embargo, respecto a las personas beneficiarias facilitadoras, no queda claro en la ROP si en los requisitos de acceso y criterios de selección se proporcione una plataforma de accesibilidad que incentive la diversidad de las personas facilitadoras.

En tanto **la adaptabilidad (indicador 11)**, los requisitos de acceso al programa no menoscaban la participación de los grupos de atención prioritaria dentro de la población objetivo, ya que solo se solicita lo siguiente: a) Nombre o seudónimo b) Edad c) Sexo d) Firma o huella digital y e) cuota de 11 pesos. Asimismo, se contempla la exención de la cuota en casos particulares hasta por una ocasión, cuestión que también se sugiere sea revisada para evitar actos de exclusión contra las personas en mayor situación de vulnerabilidad, por ejemplo, personas en pobreza extrema.

Sin embargo, respecto a las personas beneficiarias facilitadoras de servicios, es importante mencionar que los requisitos de acceso no se encuentran claramente establecidos dentro de la ROP y, al mismo tiempo, deben cumplir con ciertos requisitos que potencialmente podrían desincentivar la participación de algunos grupos de atención prioritaria, por ejemplo, la obtención de un Acta Constitutiva del Grupo Solidario o la acreditación de un inmueble para ofrecer el servicio del Comedor Popular.

Asimismo, no contempla una disposición explícita sobre la posibilidad de flexibilización de requisitos, previo análisis de la unidad administrativa responsable, cuando exista una situación que así lo amerite.

Si se habla de **aceptabilidad (indicador 12)**, la ROP no contempló la participación de la ciudadanía en su diseño. Aunque no contiene disposiciones directamente discriminatorias o excluyentes, no es posible identificar que haya sido concebida desde una perspectiva de diversidad cultural y de género.

En tanto **la inclusión de acciones afirmativas o medidas de nivelación (indicador 13)**, puede sostenerse que proporcionar una plataforma alimentaria para la población más vulnerable es una medida de nivelación que contribuye al acceso a un derecho de alto valor transformativo y que podría impactar de manera positiva a otros derechos. No obstante, respecto a las personas beneficiarias facilitadoras que plantea el programa, no se identificaron acciones afirmativas o medidas de nivelación dirigidas a ellas.

Sobre la inclusión de **medidas positivas o compensatorias (indicador 14)**, proporcionar una plataforma de seguridad alimentaria puede interpretarse como un mecanismo compensatorio dado que es la puerta de entrada a otros derechos, el programa tiene un carácter transformativo que promueve al bienestar de las personas y busca incidir en los ámbitos social y económico de las personas en situación de pobreza. Por otra parte, si se analiza el **indicador 15** relacionado con la **inclusión de medidas de protección,**

¹⁶⁰ Ibid., pág.11.

asistencia y reparación para grupos prioritarios, una plataforma de seguridad alimentaria puede entenderse también como un mecanismo de protección y asistencia, porque se busca atender a grupos de población en condiciones de inseguridad alimentaria y pobreza.

Respecto a los **indicadores 16.1 y 16.2 (contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de grupos prioritarios)**, es posible mencionar que el ámbito de incidencia de este programa social tiene como propósito contribuir al goce del derecho a la alimentación y la salud de las personas en situación de pobreza de la Ciudad de México.

Recomendaciones

A continuación, se exponen algunas recomendaciones específicas:¹⁶¹

Indicador 1

- a) El diagnóstico establece de forma puntual cómo la situación de pobreza incide en el disfrute del derecho a la alimentación y cómo el programa puede abonar a condiciones de seguridad alimentaria para la población más vulnerable de la Ciudad de México, se propone diferenciar esta problemática por sexo, grupo etario y pertenencia étnica. Lo anterior abona a entender el alcance en los grupos de atención prioritaria que se mencionan en la alineación programática.
- b) Se sugiere enriquecer el diagnóstico mencionando cómo programas similares en el contexto nacional o internacional han logrado construir una plataforma de seguridad alimentaria para las personas en riesgo alimentario.
- c) Asimismo, considerando que este programa lleva más de 10 años en operación, se propone incluir cómo la garantía del derecho a la alimentación tiene un alto potencial transformativo para materializar otros derechos humanos.

Indicador 2

- a) Atendiendo a que el programa lleva más de 10 años de implementación, es importante desagregar los datos respecto a los grupos de atención prioritarios que se alcanzan dentro de la población objetivo y colocarlos en el diagnóstico y el planteamiento de los objetivos. Se recomienda ahondar en las características específicas de esta población en términos de género, ciclo de vida, adscripción a una comunidad indígena o afromexicana, o condición de discapacidad.
- b) Se recomienda reflejar en los objetivos general y específicos del programa la población a la que está dirigido, tal y como se identificó en el diagnóstico: “familias con ingresos bajos, que cuentan con empleos precarios o que han visto una fuerte afectación de sus ingresos”.
- c) Fortalecer los objetivos específicos a manera de que no se confundan con actividades o estrategias dirigidas a la implementación del programa.

¹⁶¹ No todos los indicadores cuentan con recomendaciones específicas ya que, en algunos casos, las ROP cubrieron con los parámetros establecidos por la metodología.

Indicador 3

- a) Ahondar en las características de las personas beneficiarias del programa para establecer necesidades particulares que coadyuven con el fortalecimiento del mismo.

Indicador 4

- a) Se recomienda puntualizar las formas de acceso al programa que podrían utilizar las personas pertenecientes a los grupos prioritarios. Para el caso de las facilitadoras, es importante conocer si efectivamente dichos grupos han logrado acceder al mismo y cuál ha sido su experiencia. En el caso de las beneficiarias finales, es indispensable conocer de manera detallada a las 26,000 personas que asisten a los comedores, e incluso documentar algunas situaciones en las que se haya producido exclusión de manera no deliberada, con la finalidad de corregir con base en la experiencia el acceso a los servicios.
- b) Explicar con claridad las exenciones a las cuotas de recuperación de \$11.00 y las raciones que puede adquirir una persona. Si esto último depende de la capacidad de pago de la cuota de recuperación y no hay un tope en las raciones entonces indirectamente puede afectarse a las personas con menor capacidad de pago. Esto puede resultar indirectamente discriminatorio, ya que se pretende beneficiar a las personas con menores recursos. La ROP dice en su requisito de acceso 4, sobre la persona beneficiaria final, "Cubrir una cuota simbólica de \$11.00 (Once pesos 00/100M.N.) por ración; asimismo la persona usuaria, sin restricción podrá solicitar tantos apoyos alimenticios (raciones) siempre que cubra la cuota de recuperación establecida".¹⁶²

Indicador 5

- a) Se recomienda indagar en las características de las personas beneficiarias para colocar énfasis en algunos grupos prioritarios. Si las personas que más acceden son, por poner un ejemplo, madres solteras, existe la posibilidad de pensar en la mejora del programa en un tenor que atienda a este grupo social en específico.

Indicador 6.1 y 6.2

- a) Especificar de forma puntual cuál es el criterio para que un comedor cambie de domicilio, porque uno de los requisitos no excluye la posibilidad a que el comedor pueda reinstalarse en una zona de desarrollo social alto "Encontrarse

¹⁶² Ibidem.

preferentemente en Unidades Territoriales (UT) con Índice de Desarrollo Social muy bajo, bajo y medio, en cuya ubicación de georreferencia, se propondrá la instalación del Comedor Popular"¹⁶³

- b) Se recomienda establecer claramente los alcances de la figura de personas beneficiarias facilitadoras con la intención de no propiciar una sustitución de empleo u ocupación mal remunerada. Se trata de una delgada línea que debe ser considerada al momento de diseñar un programa social, pero que es indispensable para cumplir cabalmente con este indicador, en aras de evitar una situación que profundice desventajas. Puede pensarse en algún mecanismo de seguridad social en donde la figura de personas beneficiarias facilitadoras de servicios tenga un carácter equiparable al de un proveedor de servicios en un ámbito laboral ajeno a la esfera de un programa social.

Indicador 7

- a) Incorporar las sanciones a las que podrían hacerse acreedores las personas funcionarias públicas en caso de incurrir en actos discriminatorios.
- b) Explicar de forma puntual cuándo es que una persona quejosa debe acudir a PROSOC y cuándo a COPRED en caso de no resolverse el motivo de queja luego de superada la primera instancia del proceso ante el ente implementador del programa e incorporar datos de contacto de ambas instituciones.

Indicador 8

- a) Establecer claramente en qué casos se debe acudir a la PROSOC y en cuáles al COPRED, así como colocar una leyenda sobre los datos de contacto de cada instancia: dirección, teléfono y correo para recepción de quejas, horarios y días de atención.
- b) Se recomienda colocar una alternativa para aquellas personas que no puedan acudir de manera directa o presencial al Área de Atención Ciudadana de la Dirección Ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad y Desarrollo Comunitario, por ejemplo, colocar un buzón de queja directo -y foliado- en los Comedores Populares, los cuales deberán ser atendidos por la misma Dirección responsable de operar el programa.

(Del indicador 9 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 10

- a) Se recomienda analizar las quejas ciudadanas que se han presentado hasta el momento e identificar si existe algún problema en cuanto a accesibilidad. De

¹⁶³Ibidem.

existir alguno, hacer los cambios necesarios que permitan mejorar las bases establecidas en la ROP.

- b) Se sugiere recuperar la experiencia acumulada en la operación de los Comedores Populares, para identificar los retos que han enfrentado los Grupos Solidarios ante el otorgamiento del servicio a personas en situación de calle o personas con discapacidad visual, con la intención de mejorar los aspectos formulados en la ROP respecto a la accesibilidad.
- c) Es plausible analizar la posibilidad de añadir una disposición que establezca que las personas beneficiarias facilitadoras de servicios (que son las organizadoras del comedor) tengan una relación directa con la comunidad o formen parte de grupos de atención prioritaria. Si se logra que las personas facilitadoras tengan estas características, podría empezar a construirse una mayor plataforma de incidencia para el programa, pues además de promover la seguridad alimentaria, también se estarían empoderando a grupos de atención prioritaria.
- d) Especificar de forma puntual cuál es el criterio para que un comedor cambie de domicilio, porque uno de los requisitos parece abrir la puerta a que el comedor pueda reinstalarse en una zona de desarrollo social alto “Encontrarse **preferentemente** en Unidades Territoriales (UT) con Índice de Desarrollo Social muy bajo, bajo y medio, en cuya ubicación de georreferencia, se propondrá la instalación del Comedor Popular”¹⁶⁴

Indicador 11

- a) Agregar a la ROP una disposición explícita sobre la posibilidad de flexibilización de requisitos de acceso al programa -sobre todo dirigido a las personas beneficiarias facilitadoras, previo análisis de la unidad administrativa responsable, cuando exista una situación que así lo amerite.

Indicador 12

- a) Se sugiere incorporar la participación de la ciudadanía en el perfeccionamiento del diseño de esta ROP, por ejemplo, invitar a organizaciones de la sociedad civil o agencias de cooperación para obtener su retroalimentación sobre los avances y retos del programa.
- b) Se recomienda analizar y utilizar todas las quejas u observaciones que han conocido durante más de 10 años de implementación para hacer ajustes que mejoren el programa.

Indicador 13

- a) Explorar la posibilidad de establecer acciones afirmativas o medidas de nivelación dirigidas a las personas beneficiarias facilitadoras del programa, por

¹⁶⁴Ibid., pág.,11.

ejemplo, establecer una cuota de acceso para personas con discapacidad o madres solteras, solo por mencionar algunos.

Indicador 14 / Indicador 15

- a) Como se ha dicho antes, un mecanismo para caracterizar de manera puntual a las y los usuarios finales del programa sería útil para construir estrategias o líneas de acción específicas que potencialicen el carácter transformativo y compensatorio de los comedores populares / o que potencialicen medidas de protección, asistencia y reparación del programa.

Indicador 16.1 /Indicador 16.2

- a) Establecer de manera puntual que las personas beneficiarias facilitadoras de servicios -y que fungen como operadoras de los Comedores Populares- tengan actividades concretas que respondan al carácter de facilitación dentro de la instrumentación del programa social y no se excedan dichas actividades a ámbitos relacionados con la proveeduría de un servicio que debería estar regulado por leyes laborales.
- b) Establecer de forma puntual cómo se da el apoyo a las personas beneficiarias facilitadoras de servicios toda vez que existe la posibilidad de que su remuneración no sea adecuada, ya sea por la existencia de casos de excepción a la cuota de recuperación o de que existan más de 5 personas a cargo de un comedor (es plausible dado las propias cifras que ofrece programa).

Educación para la Autonomía Económica en PILARES, 2020 – Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México

Descripción del programa

El programa *Educación para la Autonomía Económica en PILARES 2020* está a cargo de la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México. El programa brinda estrategias educativas, impartidas por facilitadores de servicios, para que las mujeres puedan acceder a bienes y servicios para satisfacer sus necesidades económicas de manera independiente.

El objetivo general del programa es:

*Reducir los obstáculos que limitan el desarrollo de la autonomía económica preferentemente de las mujeres de la Ciudad de México, que habitan en barrios, colonias y pueblos con bajo y muy bajo índice de desarrollo social, a través de acciones educativas para el aprendizaje de oficios, la producción de bienes y servicios, el empleo, el emprendimiento, el cooperativismo y el comercio digital.*¹⁶⁵

Los objetivos específicos del programa se establecen en diferentes etapas y son:

Etapas 1 Seleccionar, mediante convocatoria y las ampliaciones necesarias, a 1,851 beneficiarios facilitadores de servicios (Talleristas Asesores Técnicos, Talleristas, Monitores y Apoyos Técnicos Administrativos) para realizar las acciones educativas relativas al desarrollo de la autonomía económica de las mujeres de la Ciudad de México que habitan en barrios, colonias y pueblos con bajo y muy bajo índice de desarrollo social.

Etapas 2: Atender a 200,000 beneficiarios finales a través de asesorías y de acciones educativas para el aprendizaje de oficios, la formación para la organización productiva y el empleo, capacitación para la comercialización de productos y servicios. Emitir reconocimientos de los estudios realizados por los beneficiarios finales con el fin de documentar los saberes adquiridos.

*Etapas 3: Contribuir a consolidar las organizaciones o emprendimientos a través de la vinculación con instituciones de gobierno o asociaciones que ofrezcan incentivos en la materia, y a través del acopio e intercambio de información de los beneficiarios finales participantes en el proceso educativo.*¹⁶⁶

Los bienes y servicios que otorga el programa están dirigidos a las poblaciones (total, potencial, objetivo y beneficiaria) y a los facilitadores de servicios. Respecto a las

¹⁶⁵ROP Educación para la Autonomía Económica en PILARES 2020, disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/sedu/1educacion_rop_educapilares_0201.pdf> consultado el día 24 de noviembre de 2020, pág. 9

¹⁶⁶Ibidem.

poblaciones antes referidas, los servicios otorgados consisten en “una oferta educativa que les permita la adquisición de conocimientos y la posibilidad de generar autonomía económica.”¹⁶⁷ A los facilitadores de servicios, se les proporciona un apoyo económico derivado de las acciones educativas que imparten para el desarrollo de la autonomía económica de la población beneficiada del programa.

La población potencial del programa, son las “mujeres que viven en la Ciudad de México en las 333 colonias, barrios y pueblos con índices de desarrollo social bajo y muy bajo.”¹⁶⁸

La población objetivo son “las mujeres mayores de 15 años que habiten en las 333 colonias, barrios y pueblos con índices de desarrollo social bajo y muy bajo.”¹⁶⁹

La población beneficiaria son las “mujeres mayores de 15 años que asisten a los talleres de Educación para la autonomía económica ubicados en los Puntos de Innovación Libertad, Arte, Educación y Saberes.”¹⁷⁰

Este programa busca atender los índices de desarrollo social bajo y muy bajo de la Ciudad de México, con la finalidad de ponderar los derechos de la igualdad y la equidad de género, derechos laborales y derecho a la educación.

Resultados de la Evaluación

El diagnóstico que se presenta en este programa se centra en las causas sociales y económicas que imposibilitan la autonomía económica de las mujeres, por tanto, se construye alrededor de las problemáticas y necesidades específicas de uno los grupos de atención prioritaria. **(Indicador 1. Identificación en el diagnóstico de la situación de discriminación o desigualdad)**

Establece datos relevantes sobre la condición de las mujeres frente a contextos específicos, datos suficientes para caracterizar los factores que les han hecho más complejo el acceso a la autonomía económica. La pobreza, la asignación de labores de cuidado por roles de género y los núcleos familiares monoparentales, se ostentan como algunas de las causas que imposibilitan el ejercicio de dicha autonomía. Asimismo, en el diagnóstico también se identifica la distribución no equitativa de activos económicos y culturales como uno de los motivos de la problemática.

El diagnóstico identifica la ausencia de autonomía económica en las mujeres como un problema público y establece que a través de la impartición de educación y capacitaciones en los pilares se buscará “dotar de herramientas a las mujeres para [...que accedan] a fuentes de empleo, o autoempleo mediante la creación de cooperativas o proyectos de emprendimiento”.¹⁷¹

¹⁶⁷ Ibidem.

¹⁶⁸ Ibid., pág., 10

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ Ibid., pág., 9

Sin embargo, en el diagnóstico no se menciona la falta de conocimientos y herramientas de las mujeres como una de las causas que impiden el acceso a la autonomía económica, por ello, sería recomendable el fortalecimiento de este apartado con la finalidad de establecer una sólida relación entre las causas del problema y las propuestas de soluciones.

En tanto a la **existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación (indicador 2)**, el programa está dirigido a la atención de la problemática específica de uno de los grupos de atención prioritaria. El objetivo general establece implícitamente que el programa social será un medio para contribuir a la eliminación de una condición que genera desigualdad y discriminación:

Reducir los obstáculos que limitan el desarrollo de la autonomía económica preferentemente de las mujeres de la Ciudad de México, que habitan en barrios, colonias y pueblos con bajo y muy bajo índice de desarrollo social, a través de acciones educativas para el aprendizaje de oficios, la producción de bienes y servicios, el empleo, el emprendimiento, el cooperativismo y el comercio digital.¹⁷²

Sin embargo, los objetivos particulares están redactados en función del proceso operativo que se realiza para proporcionar acciones educativas en los PILARES, y por ello no es posible asegurar que los mismos contribuirán a la eliminación de los factores que causan discriminación. No obstante, queda claro que la ejecución de estas actividades redundará en la puesta en marcha de acciones educativas, mismas que a su vez tendrán incidencia en un factor de discriminación: la falta de autonomía económica de las mujeres.

Sobre la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (indicador 3)** debe apuntarse un hallazgo importante, pues a partir de lo que se presenta en la ROP **no es posible determinar si existen o no lineamientos directamente discriminatorios.**

Si bien la ROP se constituye, en buena medida, a partir de la descripción de requisitos de ingreso y permanencia al programa para las personas aspirantes a formar parte del engranaje administrativo que logrará implementar las acciones educativas (a saber, la persona tallerista asesor técnico, tallerista, monitor o monitora y apoyo técnico administrativo), el proceso de selección y admisión para las beneficiarias finales apenas se determina en el documento. Únicamente se establece que para acceder a los talleres y capacitaciones las beneficiarias finales deberán presentarse en los PILARES y llenar datos básicos de registro. Queda abierta la pregunta de qué es lo que sucede o cómo se procede en caso de que el cupo al programa quede rebasado por la demanda de ingreso.

También, de la recolección de los datos de estas beneficiarias finales surgen preguntas pertinentes para la institución implementadora: ¿se registran en un padrón de personas beneficiarias finales? Lo anterior se vuelve una pregunta pertinente, ya que si bien como se mandata en el artículo 34 de la Ley de Desarrollo Social¹⁷³ existe la obligación por parte de

¹⁷²Ibidem.

¹⁷³Óp. Cit., Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

la institución implementadora de construir un padrón de personas beneficiarias, este no distingue a personas beneficiarias finales de personas beneficiarias facilitadoras de servicios. Quizá existe un padrón interno que sirve para propósitos logísticos y administrativos al cual podrían incorporársele algunos reactivos para conocer de mejor manera las características sociodemográficas de estas beneficiarias finales.

Otras dudas que surgen en tanto a las personas beneficiarias finales son si se les da seguimiento para saber si completan las capacitaciones o alguna clase de acompañamiento en su proceso de aprendizaje y si existen acciones para garantizar la inclusión de diferentes perfiles de usuarias finales.

Por otra parte, ante la emergencia sanitaria, producto de la pandemia por COVID-19, y la consideración establecida en la propia ROP sobre "(... en caso de que) se presente una situación de contingencia, desastre o emergencia en la Ciudad de México, los requerimientos y documentación a presentar para la inclusión de las personas en el programa social, puede variar en cuyo caso se emitirán lineamientos específicos",¹⁷⁴ es pertinente saber si fueron emitidos tales lineamientos, ya que el carácter mismo del programa requiere la presencia de personas en los PILARES.

Algo similar puede decirse sobre la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias (indicador 4)**, puesto que no se sabe cómo se procederá en caso de exceso o falta de cupo, no es posible establecer si existe un riesgo de discrecionalidad o criterios potencialmente discriminatorios para el acceso a las acciones educativas. Si bien es cierto que está establecida la prioridad a "mujeres que habiten en las colonias, pueblos y barrios con índice de desarrollo social bajo y muy bajos",¹⁷⁵ sería importante detallar con mayor precisión dicho proceso de priorización.

Se recomienda que la "carta de obligaciones y actividades" esté disponible en la página web de la institución para que pueda ser consultada por las personas beneficiarias previo a su inscripción.

En tanto la **inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente (indicador 5)**, en consonancia con lo mencionado en el **indicador 1**, el programa establece como propósito contribuir a la transformación estructural de las condiciones de las mujeres al proporcionarles herramientas que les posibiliten acceder a la autonomía económica.

Sobre el **indicador 6.1** relacionado con la **carencia de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiado**, no se identificó que el contenido de la ROP beneficie a grupos privilegiados injustificadamente.

También fue posible apreciar que el contenido de la ROP no promueve la profundización de alguna desventaja en los grupos de atención prioritaria. Si se piensa en el servicio que

¹⁷⁴Ibid., pág. 16.

¹⁷⁵Ibid., pág. 14.

brinda -acciones educativas-, no sería plausible una situación que genere condiciones adversas para alguna persona o sector social, observación que se relaciona con el **indicador 6.2 carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios**.

Sobre disposiciones **que prohíban y sancionen actos discriminatorios de la autoridad (indicador 7)**, la ROP sí establece la leyenda que prohíbe actos discriminatorios, sin embargo, es recomendable que se agreguen los datos del COPRED para que guíen a las personas beneficiarias que consideren necesario colocar una reclamación por posibles actos discriminatorios. Por otro lado, en la ROP no se mencionan las sanciones específicas a las que podrían hacerse acreedores las personas funcionarias públicas en caso de incurrir en actos discriminatorios por parte de la Secretaría de la Contraloría, en tal caso, sería idóneo mencionarlas.

Sobre la **disposición de mecanismos explícitos para combatir la discriminación y garantía de no repetición de presuntos actos discriminatorios (indicador 8)**, es importante mencionar que en la ROP se disponen de medios, pero no necesariamente de reglas explícitas para hacer valer los derechos de las personas que presenten una queja. Este aspecto se retomará con mayor detenimiento en el apartado de recomendaciones.

Sobre la **disponibilidad (indicador 9)**, el programa cubre alrededor del 10% de la población potencial y 13% de la población objetivo, es posible afirmar que los requisitos del programa son asequibles en términos generales.

Con respecto a la **accesibilidad (indicador 10)**, los requisitos y procedimientos de acceso del programa son accesibles para los diferentes perfiles de mujeres, no obstante, en el caso de las personas beneficiarias finales, no se especifican algunas cuestiones como las acciones que se podría llevar a cabo para el acceso a mujeres con discapacidad o mujeres indígenas. Es importante mencionar que esta ROP es utilizada como ejemplo en el apartado de hallazgos generales del presente informe con respecto al uso de la figura de personas beneficiarias facilitadoras de servicios, la cual puede proporcionar futuras reflexiones sobre la perspectiva de igualdad y no discriminación en el diseño de programas sociales.

Aunado a esta reflexión, en materia de **adaptabilidad (indicador 11)** no existe alguna disposición explícita que permita flexibilizar requisitos para el acceso y/ permanencia en el programa, aunque es una realidad que los requisitos para las personas beneficiarias finales son mínimos.

Por su parte, existen áreas de oportunidad en materia de **aceptabilidad (indicador 12)** que incluso no solo son propias de esta ROP. Dentro de las acciones de participación se consideran las aportaciones de las beneficiarias dentro del proceso de evaluación y aunque dicho ejercicio es sumamente valioso, la ROP no especifica cómo se desarrollará dicho ejercicio de forma concreta. Atendiendo a los parámetros que establecen los Lineamientos 2020 del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social y la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, sería adecuado que se contemplen formas concretas de participación social en todas las etapas del programa social.

Sobre la **inclusión de acciones afirmativas o medidas de nivelación (indicador 13)**, proporcionar acciones educativas para promover la autonomía económica puede entenderse como un mecanismo de nivelación. El mismo razonamiento es aplicable sobre el **indicador 14** relacionado con la **inclusión de medidas positivas o compensatorias**, pues las mismas acciones educativas como medidas positivas (no necesariamente compensatorias), podrían favorecer la esfera social de las mujeres beneficiarias del programa. Asimismo, es posible resaltar el carácter de asistencia que tienen los servicios establecidos en la ROP, de acuerdo a lo que señala el **indicador 15** sobre la **inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios**.

Finalmente, el **indicador 16.1** relacionado con la **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios**, se refleja en esta ROP en lo relacionado al derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a decidir de las mujeres, mientras que si se analiza la **carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios (indicador 16.2)**, no existe contenido alguno en este programa que pudiera interpretarse como violatorio de los derechos humanos de un grupo de población prioritaria.

Recomendaciones

A continuación, se presentan las siguientes recomendaciones específicas:¹⁷⁶

Indicador 1

- a) Se recomienda establecer información sobre la situación particular de las mujeres indígenas, adolescentes, jóvenes, afroamericanas, con discapacidad y pertenecientes a la población LGBTTTI, porque es presumible que la falta de autonomía económica sea una condición a la que estas poblaciones de mujeres se enfrentan sin contar con redes de apoyo que les permita superar su contexto y condiciones particulares.

Indicador 2

- a) Reflejar en los objetivos específicos la atención a la situación particular de algunos grupos de mujeres que se encuentran en mayores contextos de vulnerabilidad como las mujeres indígenas, adolescentes, jóvenes, afroamericanas, con discapacidad y pertenecientes a la población LGBTTTI.
- b) Se recomienda incluir la relación entre las causas del problema y las propuestas de soluciones descritas dentro de los objetivos específicos.

¹⁷⁶ No todos los indicadores cuentan con recomendaciones específicas ya que, en algunos casos, las ROP cubrieron con los parámetros establecidos por la metodología.

Indicador 3

- a) Se propone incorporar los requerimientos puntuales para el acceso y permanencia de las beneficiarias finales al programa y/o establecer el procedimiento a seguir, con los actores que participan y los tiempos de respuesta, ante un posible escenario de cupo limitado por alta demanda de los servicios educativos.
- b) Explorar las características sociodemográficas de las personas beneficiarias finales a través del padrón de personas beneficiarias general o algún otro tipo de registro necesario para la implementación del programa.

Indicador 4

- a) Incorporar acciones y procedimientos específicos de atención tanto en el ámbito de las capacitaciones como en la figura de beneficiarias implementadoras de servicios.
- b) Se recomienda que la "carta de obligaciones y actividades" esté disponible en la página web de la institución para que pueda ser consultada por las personas beneficiarias previo a su inscripción.

(Del indicador 5 no se desprenden recomendaciones)

(Del indicador 6.1 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 6.2

- a) Considerar las condiciones específicas de algunas mujeres tanto en el ámbito de las capacitaciones (por ejemplo, mecanismos de accesibilidad para mujeres con discapacidad que deseen participar en las capacitaciones) como en la posibilidad de ser personas beneficiarias facilitadoras de servicios. La diversidad de poblaciones de mujeres -como indígenas, afrodescendientes o con discapacidad- deben reflejarse en los apartados de procedimientos de acceso y permanencia en el programa.

Indicador 7

- a) Se recomienda señalar los datos de contacto del COPRED (como mínimo: dirección, horarios de atención, correo electrónico, teléfono y redes sociales) para interponer una queja por presuntos actos discriminatorios.
- b) Se recomienda señalar las sanciones a las que pudieran hacerse acreedores las personas servidoras públicas por actos discriminatorios, de acuerdo a la legislación vigente.

Indicador 8

- a) Si bien presentar un escrito no necesariamente desincentiva la interposición de quejas, podrían habilitarse ventanillas en los centros PILARES para que ser interpuestas y, a su vez canalizadas a la Coordinación General de Inclusión Educativa e Innovación.
- b) También es importante aclarar el párrafo *En caso de que la Coordinación General de Inclusión Educativa e Innovación no resuelva la queja, la persona interesada podrá interponerla ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación, Secretaría de la Contraloría General del Gobierno de la Ciudad de México o en la Procuraduría Social de la Ciudad de México; o en su caso, registrarla a través del Servicio Público de Localización Telefónica, LOCATEL, que deberá turnarse a la Procuraduría Social para su debida investigación y, en su caso, a la instancia correspondiente: ¿Todos estos canales son igualmente válidos para dar seguimiento a una queja luego de superada la primera instancia?*
- c) Incorporar un procedimiento de queja o inconformidad que incluya el momento en que se puede acudir a las diferentes instancias.
- d) Se recomienda colocar los datos completos de todas las instancias que podrían brindar asistencia ante cualquier acto de inconformidad y queja, incluidos teléfono, dirección, correo electrónico, horarios de atención, y de manera específica, los datos del COPRED.

(Del indicador 9 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 10

- a) En el indicador de accesibilidad, es importante incluir las múltiples características de las mujeres en los objetivos específicos, mecanismos de acceso, queja y permanencia en el programa.

Indicador 11

- a) Es recomendable incorporar un mecanismo de flexibilización para los requisitos de acceso y permanencia al programa, sobre todo respecto a las beneficiarias finales.
- b) Es relevante conocer las medidas y ajustes tomados por el programa frente a la pandemia de COVID-19, ya que las medidas de distanciamiento social impactan de forma directa en la ejecución de las actividades establecidas.

Indicador 12

- a) Se recomienda incluir a sectores sociales (ajenos al goce de los servicios) en el diseño del programa, en aras de incorporar una visión incluyente y respetuosa

de la diversidad cultural. Los Lineamientos 2020 establecen de forma enunciativa algunos ejemplos de cuáles podrían ser considerados.

- b) Se sugiere contemplar, desde el diseño del programa, formas concretas de participación social en todas las etapas del programa social.
- c) Especificar el procedimiento de incorporación de las aportaciones o comentarios de las beneficiarias del programa que son obtenidas en el proceso de evaluación.

(De los indicadores 13 al 16.1 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 16.2

- a) En tanto a la carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios, se sugiere reflexionar sobre el contenido y alcance de la figura beneficiaria facilitadora de servicios, en aras de evitar disposiciones que discriminen o violenten derechos humanos de forma directa o indirecta.

Fomento al Trabajo Digno, 2020 – Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México

Descripción del programa

Fomento al Trabajo Digno, a cargo de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México (STyFE), otorga apoyos económicos con el propósito de disminuir las causas y efectos del desempleo y de la subocupación. Cabe señalar que ese programa se constituye por tres subprogramas que buscan garantizar la equidad de género, la diversidad y la inclusión laboral.

- a) Capacitación para el Trabajo (SCAPAT)
- b) Fomento al Autoempleo (SFA)
- c) Compensación a la Ocupación Temporal y Movilidad Laboral (SCOTML).¹⁷⁷

El objetivo general del programa es:

*Otorgar apoyos económicos para la capacitación para el trabajo o la movilidad laboral, asistencia técnica y equipamiento para iniciar o consolidar iniciativas de autoempleo, o acceso a proyectos de ocupación temporal, a personas de 16 años y más habitantes de la Ciudad de México, en situación de desempleo o subempleo, que enfrentan problemas para obtener una ocupación; con el fin de facilitar con ello su acceso al trabajo digno y socialmente útil, fortalecer las capacidades laborales y productivas, contribuyendo a la inclusión y la igualdad laboral.*¹⁷⁸

Los objetivos específicos del programa son:

Realizar acciones de capacitación para que la población desempleada o subempleada de 16 años y más, adquiera o reconvierta sus conocimientos o habilidades laborales.

Otorgar apoyos económicos para que las personas desempleadas o subempleadas de 16 años y más, lleven a cabo el proceso de evaluación asociado a la certificación de competencias laborales.

Incentivar la generación o consolidación de iniciativas de ocupación por cuenta propia, mediante la entrega de mobiliario, equipo y/o herramienta.

Apoyar económicamente a la población desempleada que para ocupar una vacante requiera trasladarse de la Ciudad de México a otros Estados de la República Mexicana.

Dar una compensación económica a la población desempleada de 16 años y más, para que tengan una ocupación temporal en el marco de proyectos realizados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México;

¹⁷⁷ ROP Fomento al Trabajo Digno 2020, disponible en:

http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/styfe/2trabajo_rop_trabajodigno_3101.pdf, consultado el 19 de noviembre de 2020, pág. 63.

¹⁷⁸ Ibidem.

Poderes de la Ciudad de México; Alcaldías que conforman la Ciudad de México; Organizaciones de la Sociedad Civil; Empresas Sociales y/o de Innovación Social, que les permitan adquirir experiencia laboral y contar con ingresos para continuar su búsqueda de empleo.

Promover la generación de empleos verdes o emergentes y hacia una economía sostenible, que coadyuven a la preservación de los recursos naturales, a través de acciones como la ocupación temporal y/o la capacitación.

Promover el acceso al empleo en condiciones de autonomía, igualdad y libertad a la población desempleada y subempleada de la Ciudad de México, que les permita tener una vida digna.

Incentivar y generar condiciones de acceso y sensibilización con el sector empresarial, que coadyuven a la equidad de género y a la inclusión a un empleo digno de grupos de población de atención prioritaria.

Contribuir y reconocer económica y socialmente el derecho al cuidado y la “Economía del Cuidado”, mediante acciones dirigidas a la población desempleada y subempleada, preferentemente acciones que fomenten la igualdad, visibilicen el trabajo del cuidado y coadyuven a un equitativo acceso de las mujeres al mercado laboral.¹⁷⁹

Los bienes y servicios que otorga el programa para cumplir con sus objetivos se especifican de acuerdo a los subprogramas que lo integran:

- a) Capacitación para el Trabajo (SCAPAT): *capacitación a las personas desempleadas o subempleadas buscadoras de empleo de 16 años y más, para adquirir conocimientos, desarrollar habilidades y competencias laborales que permitan facilitar su colocación o desarrollar una actividad productiva por cuenta propia. Se implementa a través de la Modalidad en Empresas y Modalidad en Aula.¹⁸⁰*
- b) Fomento al Autoempleo (SFA): *atención a personas en situación de desempleo o subempleo de 18 años en adelante, que cuenten con las competencias y experiencia laboral para desarrollar una actividad productiva por cuenta propia que incentive la generación o consolidación de empleos, mediante la entrega de bienes como mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta para el proceso productivo de la Iniciativa de Ocupación por Cuenta Propia (IOCP). El apoyo en especie será hasta por la cantidad de \$25,000.00 (Veinticinco Mil Pesos 00/100 M.N.) por persona beneficiaria y hasta \$125,000.00 (Ciento Veinticinco Mil Pesos 00/100 M.N.) por cinco personas beneficiarias o más, por cada IOCP.¹⁸¹*
- c) Compensación a la Ocupación Temporal y la Movilidad Laboral (SCOTML): Tiene a su vez dos modalidades
 - *Compensación a la Ocupación Temporal (COT): Apoya a población de 16 años y más desempleada /o subempleada residente de la Ciudad de México, principalmente a los grupos de atención prioritaria, con interés en participar en el desarrollo de actividades de carácter temporal, en el marco de*

¹⁷⁹ Ibidem.

¹⁸⁰ Ibidem.

¹⁸¹ Ibid., pág. 65

proyectos locales de carácter gubernamental, social, ambiental y/o comunitario de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México; Poderes de la Ciudad de México; Alcaldías que conforman la Ciudad de México; Organizaciones de la Sociedad Civil; Empresas Sociales y/o de Innovación Social (éstas últimas, debidamente registradas, siempre y cuando presenten proyectos que abonen a la generación y fomento de empleo o promuevan acciones que impulsen cambios para la construcción de una ciudad innovadora y respetuosa de los derechos humanos.

- *Modalidad: Movilidad Laboral (ML): Está orientada a facilitar la contratación de población buscadora de empleo con empresas de los sectores agrícola e industrial y de servicios de otras entidades federativas del país, a través de información sobre ofertas de trabajo, asesoría y apoyo económico para su traslado al domicilio de la empresa contratante, ampliando con ello sus opciones de inserción laboral.*¹⁸²

La población potencial que atiende el programa “es la [...] residente en las 16 Alcaldías de la Ciudad de México, de 16 años y más, que está en situación de desempleo (225,482) y la subempleada que busca un trabajo adicional o complementario (114,645), con lo que la población en riesgo de padecer el problema social identificado asciende a 340,127.”¹⁸³

La población objetivo es de

82,016 personas de 16 años y más, que presentan problemas para insertarse o reinsertarse al mercado laboral debido a su inexperiencia laboral, asimetría de habilidades o por situación de discriminación, las cuales se encuentran:

a) desempleadas por más de 3 meses (36,867 personas), o

*b) subempleadas que trabajan a tiempo parcial y que buscan un empleo adicional o para cambiar el actual preferentemente de tiempo completo (45,149 personas).*¹⁸⁴

La población beneficiaria es de “7,098 personas, las cuales se atenderán en oficinas centrales y/o en cada una de las 16 Unidades Regionales del Servicio de Empleo de la Ciudad de México. En esta población se incluye a personas de grupos de atención prioritaria.”¹⁸⁵

El Programa Fomento al Trabajo Digno busca garantizar aspectos tales como la equidad de género, la diversidad y la inclusión laboral. Se tiene como finalidad

disminuir las causas y efectos del desempleo y de la subocupación que afecta al 11.8% de la Población Económicamente Activa, muchas de esas personas presentan dificultades para insertarse o reinsertarse al mercado de trabajo en la

¹⁸² Ibid., p. 66.

¹⁸³ Ibid., p. 62

¹⁸⁴ Ibid., 66

¹⁸⁵ Ibidem.

*Ciudad de México por la falta de habilidades y capacidades necesarias para los puestos de trabajo disponibles.*¹⁸⁶

Resultados de la evaluación

Sobre la **identificación en el diagnóstico de la situación de discriminación o desigualdad (indicador 1)**, la ROP establece de forma puntual los datos que caracterizan el desempleo y subempleo en la Ciudad de México, así como los factores que imposibilitan el acceso a un empleo digno. Menciona de manera específica el impacto que esta situación ha tenido en las personas jóvenes y las mujeres, y también ofrece una desagregación por grupo etario.

Ahora bien, en el establecimiento de la población potencial se pierde la desagregación de la información por grupo etario y sexo, y no se mencionan algunas otras condiciones que pudieran agudizar la problemática, por ejemplo, tener una adscripción indígena o ser una persona con discapacidad, aunque en el apartado de "criterios para la selección de la población beneficiaria" sí se menciona la prioridad que tendrán los grupos en situación de exclusión y/o discriminación.

En tanto la **existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación (indicador 2)**, la ROP contemplan dos objetivos dirigidos a grupos de atención prioritaria:

- 1. Incentivar y generar condiciones de acceso y sensibilización con el sector empresarial, que coadyuven a la equidad de género y a la inclusión a un empleo digno de grupos de población de atención prioritaria y,*¹⁸⁷
- 2. Contribuir y reconocer económica y socialmente el derecho al cuidado y la "Economía del Cuidado", mediante acciones dirigidas a la población desempleada y subempleada, preferentemente acciones que fomenten la igualdad, visibilicen el trabajo del cuidado y coadyuven a un equitativo acceso de las mujeres al mercado laboral.*¹⁸⁸

Asimismo, sería recomendable reestructurar el objetivo general, porque está redactado como una actividad, e incluir a las poblaciones que fueron señaladas en el diagnóstico como las más afectadas por esta problemática.

Sobre la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (indicador 3)**, la ROP establece disposiciones de ingreso de forma precisa y, aunque no se desagregan consideraciones para cada uno de los grupos de atención prioritaria, sí se menciona que éstos requieren medidas específicas para garantizar su acceso al programa.

A manera de recomendación, sería importante que la ROP detallara de manera clara los criterios para exentar el requisito de "mínimo un año de residencia en la Ciudad de México"

¹⁸⁶ Ibid., pág. 62

¹⁸⁷ Ibid., pág. 63

¹⁸⁸ Ibidem.

y qué podría pasar con la población en situación de calle o migrante que no cuente con un comprobante de domicilio. Asimismo, con el caso del Subprograma Movilidad Laboral, qué sucedería con aquellas personas que no cuenten con la carta de la empresa.

Respecto a la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias (indicador 4)**, en la ROP se identificaron algunas disposiciones que dan trato idéntico a todas las personas sin considerar las desventajas que pueden enfrentar ciertos grupos. Se menciona que: "la población beneficiaria para 2020, en función de la capacidad presupuestal, será de 7,098 personas, las cuales se atenderán en oficinas centrales y/o en cada una de las 16 Unidades Regionales del Servicio de Empleo de la Ciudad de México. En esta población se incluye a personas de grupos de atención prioritaria".¹⁸⁹ Sin embargo, no mencionan acciones puntuales que podrían tomarse en cuenta para que dichos grupos conozcan y, en su caso accedan al programa, tal es el caso de las personas con discapacidad.

A pesar de lo anterior, en el apartado de *criterios para la selección de la población beneficiaria*, sí se menciona la prioridad que tendrán los grupos en situación de exclusión y/o discriminación, aunque no se especifica de qué manera se potencializará o facilitará la participación de los mismos.

Sobre la **inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente (indicador 5)**, sería importante resaltar que si bien el desempleo y subempleo afectarán de forma diferenciada a los distintos grupos de atención prioritaria (por lo que se necesita ahondar en esas necesidades específicas que garanticen el acceso al trabajo digno de estos sectores para hacerle frente su condición y posición de discriminación histórica, estructural o sistémica), puede entenderse la lógica del programa como una serie de servicios y transferencias dirigidas a mejorar las condiciones sociales, políticas, culturales, económicas o de cualquier otra índole, de personas desempleadas o que estén buscando mejorar sus ingresos. Si bien la intervención no se centra en las especificidades de los grupos de atención prioritaria, el programa sí atiende una condición que puede impactar de manera positiva en sus vulnerabilidades.

La ROP carece de disposiciones, bienes o servicios que de manera injustificada o desproporcionada beneficien, directa o indirectamente, a grupos social, económica o políticamente privilegiados. **(Carencia de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados, indicador 6.1)** Sin embargo, es importante poner atención en que existe el riesgo de que determinados grupos sociales y giros sean sobrerrepresentados en el programa si no se consideran las necesidades de acceso de ciertos grupos de atención prioritaria, en concreto en lo relacionado con el Subprograma de Fomento al Autoempleo (SFA).

¹⁸⁹ Ibid., pág. 66

Por su parte, en tanto a la **carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios (indicador 6.2)**, aunque en general la información ofrecida en la ROP no profundiza la situación de desventaja, brechas o limitaciones en las que ya se encuentran los grupos sociales que históricamente han sido discriminados, sí es importante especificar algunos de los criterios que utilizan para exentar requisitos para que no se preste a la discrecionalidad, por ejemplo, el requisito de un año de residencia mínima en la Ciudad de México.

Sobre una **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (indicador 7)**, la ROP contemplan mecanismos de exigibilidad y mecanismos de inconformidad que, si bien pueden ser perfectibles, abren la puerta a la exigibilidad de las personas beneficiarias y/o posibles personas beneficiarias ante un acto de discriminación. No se especifican las sanciones respectivas en caso de incumplimiento cuando se constatan actos discriminatorios y tampoco se colocan los datos de contacto del COPRED.

Por su parte, la **disposición de mecanismos explícitos para combatir la discriminación y garantía de no repetición de presuntos actos discriminatorios (indicador 8)**, la ROP contiene mecanismos de queja, inconformidad y exigibilidad para los casos en que las personas solicitantes o beneficiarias lo consideren necesario. Es un aspecto positivo que las quejas puedan interponerse desde la Unidad Regional del Servicio de Empleo y que el ente responsable se establezca un plazo de respuesta y abra la oportunidad de conciliación.

Sobre las situaciones que no logren satisfacerse por la vía de la conciliación, no queda claro a quién se debe acudir y mediante qué vías. Si bien se disponen los números de LOCATEL y se mencionan a la Procuraduría Social y la Contraloría Social, no se explicitan los requerimientos para acercarse a dichas instancias y su información de contacto.

En materia de **disponibilidad (indicador 9)**, la población objetivo del programa es de 82,016 personas de 16 años y más, que presentan problemas para insertarse o reinsertarse al mercado laboral debido a su inexperiencia laboral, asimetría de habilidades o por situación de discriminación, las cuales se encuentran:

- “a) desempleadas por más de 3 meses (36,867 personas), o
- b) subempleadas que trabajan a tiempo parcial y que buscan un empleo adicional o para cambiar el actual preferentemente de tiempo completo (45,149 personas)”.¹⁹⁰

Además, en la ROP se establece que el programa “otorgará apoyos económicos y en especie a 7,098 personas de 16 y más años, desempleadas o subempleadas, residentes de la Ciudad de México, esto es, se beneficiará al 8.65% de la población objetivo”¹⁹¹. En la modificación al programa publicado el 23 de septiembre de 2020, se estableció un aumento de la meta al 8.81% de la población objetivo¹⁹².

¹⁹⁰Ibidem.

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹²Modificación 23/09/2020 Fomento al trabajo digno disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/styfe/22trabajo_modificacionrop_trabajo_digno_2309.pdf>, (consultado el 05 de diciembre de 2020), pág. 7.

Es importante resaltar que las necesidades de algunos grupos de atención prioritaria que en un plano ideal deberían calificar también como perfiles potenciales (población callejera, población migrante extranjera, población migrante nacional, población indígena migrante nacional), no son contempladas de manera específica y no se proponen objetivos, acciones o requisitos acordes a sus necesidades. Si bien existe una disposición que posibilita la flexibilización de estos últimos, se entiende que esto se debe a la especificidad del programa y el ámbito de desarrollo de la intervención propuesta, por lo que resaltar la vinculación de este programa con otros pensados para estas poblaciones concretas podría fortalecer fuertemente el programa desde la perspectiva de igualdad y no discriminación.

En tanto la **accesibilidad (indicador 10)**, para el registro al programa se debe acudir a las unidades físicas o realizarlo a través de internet. Los traslados podrían implicar un costo no accesible para todas las personas y la página web podría no ser adecuada para personas con discapacidad visual o personas que no hablan español. Además de la falta de capacidades informáticas que el mismo diagnóstico señala como deficiencias de una parte de la población objetivo.

Se recomienda incorporar medidas que garanticen el acceso de grupos de atención prioritaria al Subprograma Fomento al Autoempleo (SFA) y añadir en los otros Subprogramas las necesidades particulares de los grupos de atención prioritaria en materia de accesibilidad, particularmente las personas con discapacidad, población indígena y en situación de pobreza o pobreza extrema.

Al mirar la ROP considerando el tema de la **adaptabilidad (indicador 11)**, sí contiene de manera explícita una disposición que señala la posibilidad de flexibilizar los requisitos de acceso al Programa:

Para el caso de personas integrantes de grupos de atención prioritaria: indígenas, repatriadas, víctimas de trata, personas liberadas o preliberadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México, población solicitante del reconocimiento de la condición de refugiada, refugiadas reconocidas y beneficiarias de protección complementaria y otros grupos de atención prioritaria podrá obviarse alguno de estos documentos, aunque será necesario que la institución promotora emita un documento que señale que es persona beneficiaria o usuaria de dicha institución.¹⁹³

Asimismo, en diferentes momentos del apartado de requisitos y procedimientos de acceso, establece flexibilización de requisitos para las personas migrantes o que no cuenten con los documentos o condiciones solicitadas.

Los hallazgos relacionados con el **indicador 12** referente a la **aceptabilidad**, al igual que sucede con otros programas sociales analizados en esta evaluación, el Programa de Trabajo Digno sí contempla un apartado de formas de participación social, pero se adolece de un medio/mecanismo de participación ciudadana y establece que la socialización se dará entre las mismas personas beneficiarias.

¹⁹³ Óp. Cit., ROP Fomento al Trabajo Digno 2020, pág. 68.

Se estipula también que el Área de Contraloría Social y Asesoría Jurídica de la Dirección de Programas de Apoyo al Empleo forman parte del Comité Interno de Evaluación de los Subprogramas, sin embargo, no se especifica de qué manera ha participado la ciudadanía en el diseño del programa o cómo se ha intentado adoptar la diversidad cultural y de género en el mismo. En este sentido, los Lineamientos 2020 plantean algunos actores que podría fortalecer los programas en tanto a socialización y aceptabilidad.

Sobre la **inclusión de acciones afirmativas o medidas de nivelación (indicador 13)**, el programa en sí mismo se constituye a partir de una serie de medidas de nivelación, pues implica la capacitación para el trabajo y la asignación de recursos que fomentan el empleo. En diferentes apartados la ROP menciona el trato preferencial que se le dará a las solicitudes de acceso que provengan de los grupos de atención prioritarios y sobre todo para las mujeres y las personas jóvenes.

De igual manera, sobre la **inclusión de medidas positivas o compensatorias (indicador 14)**, puede decirse que el programa en general está dirigido a atender una problemática que afecta a diversos grupos de atención prioritaria. El acceso a un empleo digno es fundamental para el pleno desarrollo de las personas, por tanto, el programa puede interpretarse dentro de las medidas positivas. Ahora bien, sería recomendable que el programa pudiera implementar una medida positiva y señalar que un porcentaje de los apoyos podrán ser destinados exclusivamente a los grupos vulnerables que se identificaron en el diagnóstico. Se sugiere, además, que en el aparato de "procedimiento de acceso", se priorice en los criterios de selección a las personas que pertenecen a población de atención prioritaria, y no solamente considerar el puntaje o el orden de inscripción.

Sobre la **inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (indicador 15)**, existen varios apartados sobre grupos de atención prioritaria y cómo se les dará preferencia en un escenario de recursos limitados. Si se ve el programa en su conjunto, no es aventurado decir que incidir en la garantía del derecho al trabajo puede fortalecer los aspectos relacionados con la protección y asistencia que el programa proporciona. Pese a ello, también es importante hacer notar que no queda claro el procedimiento que hará posible las acciones que darán preferencia a los grupos de atención prioritaria, por lo que existe riesgo de discrecionalidad.

En tanto a que el programa represente una **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (16.1)**, desde el propio planteamiento del programa y la identificación del problema público que se propone a partir del diagnóstico, se considera los derechos de las personas desempleadas o subempleadas de manera general. El programa en su conjunto está dirigido al derecho al trabajo y si bien no se desagrega cómo el desempleo o subempleo afecta de forma diferenciada a todos los grupos de atención prioritaria, en el análisis del diagnóstico si se aborda la manera en que el problema se expresa de manera diferenciada en las juventudes y las mujeres. Por su parte, en tanto a la **carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios (indicador 16.2)**, efectivamente la ROP carece de los mismos.

Recomendaciones

A continuación, se proponen algunas recomendaciones específicas.¹⁹⁴

Indicador 1

- a) En la medida de lo posible, considerar a más grupos de atención prioritaria en la desagregación de información sobre desempleo y subempleo, o mencionar cómo ciertas condiciones podrían profundizar dicha situación.
- b) Usar la información almacenada dentro de sus registros administrativos en aras de conocer la recurrencia de personas pertenecientes a los grupos prioritarios. Esta información podría enriquecer sustantivamente el diagnóstico.
- c) Considerando los años de implementación del programa, se puede enriquecer el diagnóstico a partir de incorporar de forma somera algunos resultados principales de anteriores ejercicios evaluativos, para conocer cómo es que el programa ha incidido en las personas beneficiarias.

Indicador 2

- a) En los objetivos se recomienda hacer énfasis en otros grupos de atención prioritaria, por ejemplo, personas con discapacidad, personas migrantes, personas mayores, personas indígenas.
- b) Se recomienda replantear el objetivo general, dado que éste se redactó como una actividad. Es decir, otorgar apoyos no es el objetivo del programa, sino facilitar el acceso al trabajo digno
- c) Se recomienda incluir una matriz que exponga de forma clara cómo la problemática identificada afecta a los grupos de atención prioritaria o por lo menos, a los grupos que fueron señalados en el diagnóstico.

Indicador 3

- a) Se recomienda explicar de manera puntual y exhaustiva cómo el requisito de mínimo un año de residencia en la Ciudad de México puede omitirse bajo la autorización de la persona titular para establecer con claridad bajo cuáles criterios se puede exentar el mismo.
- b) En tanto que algunos grupos de atención prioritaria pueden verse imposibilitados con cumplir alguno o varios requisitos del programa (por ejemplo, población callejera o población migrante) dados los contextos que enfrentan, se sugiere hacer mención a esto grupos concretos y los programas sociales que podrían resultar más óptimos para su situación concreta.

¹⁹⁴ No todos los indicadores cuentan con recomendaciones específicas ya que, en algunos casos, las ROP cubrieron con los parámetros establecidos por la metodología.

- c) Si bien de la ROP se hace patente la posibilidad de flexibilización de requisitos, debe describirse el procedimiento y los criterios para llevarla a acabo y evitar discrecionalidades.

Indicador 4

- a) Es un aspecto positivo que la ROP mencione de manera específica y desglosada a los grupos de atención prioritaria en los criterios de selección de la población beneficiaria, es deseable que, de manera progresiva, esta determinación se vea reflejada en los diferentes apartados de la ROP, por ejemplo, en los requisitos y procedimientos de acceso, detallando algunos mecanismos que impulsarían la participación de dichos grupos.

Indicador 5

- a) Se pueden mejorar los mecanismos de socialización para que el programa promueva el acceso efectivo a grupos de atención prioritaria y que en el marco del fortalecimiento y las capacitaciones que se implementen para los tres subprogramas, se contemplen necesidades específicas de los 14 grupos de atención prioritaria.

(Del indicador 6 no se deprenden recomendaciones)

Indicador 7

- a) Se recomienda sistematizar las quejas que hayan existido con respecto a la instrumentación del programa y proponer requisitos específicos pensados para las condiciones de las personas beneficiarias. También es importante mencionar las sanciones concretas a las que se pueden hacer acreedoras las personas funcionarias públicas por actos discriminatorios.
- b) Definir de manera puntual cuáles son la competencias y alcances tanto del COPRED y/o la Secretaría de la Contraloría General en caso de que una inconformidad no se resuelva en la primera instancia dentro de la institución encargada de operar este programa social (STyFE).

Indicador 8

- a) Se recomienda identificar si han existido algunos obstáculos para que personas solicitantes o beneficiarias interpongan quejas en las Unidad Regional del Servicio de Empleo (por ejemplo, personas con discapacidad).
- b) Se propone colocar claramente cuáles serían las vías o procedimientos iniciales para acudir a la Procuraduría Social y la Contraloría Social con la finalidad de

interponer una queja o inconformidad, así como facilitar su información de contacto (dirección, teléfono, correo electrónico).

- c) Se recomienda incluir al COPRED como una de las instancias que puede recibir denuncias en caso de presuntos actos discriminatorios, así como su información de contacto (dirección, teléfono, correo electrónico, redes sociales, horarios de atención).
- d) Describir de forma puntual el procedimiento de queja incluyendo actores, competencias institucionales y tiempos de respuesta.

Indicador 9

- a) Se sugiere buscar sinergias con otros programas sociales para aumentar la disponibilidad de Fomento al Trabajo Digno.

Indicador 10

- a) En cuanto al Subprograma Fomento al Autoempleo (SFA), se recomienda incorporar medidas que garanticen el acceso de grupos de atención prioritaria y añadir en los otros subprogramas las necesidades particulares de los grupos de atención prioritaria en materia de accesibilidad, particularmente las personas con discapacidad y en situación de pobreza o pobreza extrema.

(Del indicador 11 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 12

- a) Fortalecer el ejercicio consultivo ampliando a los actores y sectores considerados para el diseño del Programa, así como los mecanismos de participación mediante los cuales se recogerían sus opiniones.
- b) Se recomienda atender a las disposiciones establecidas en los Lineamientos 2020 sobre incorporar órganos como Consejos, Comités Vecinales, Comités de seguimiento, Administración, Supervisión y Control.

Indicador 13

- a) Se propone especificar si en cada uno de los subprogramas se establecen cuotas de género o generacionales (para el caso de personas jóvenes) y, en caso de no contar con ellas, considerar su establecimiento.

Indicador 14

- a) Si bien puede entenderse que el programa se construye en el marco de medidas positivas, se debe pensar en las barreras específicas que puedan surgir para cada grupo de atención prioritaria. Quizá el Subprograma de Fomento al

Autoempleo puede repensarse a partir de construir personas emprendedoras diversas, haciendo hincapié en mujeres, personas indígenas, personas con discapacidad o pertenecientes a la población LGBTTTI.

- b) Se podría implementar una medida positiva concreta al señalar que un porcentaje de los apoyos serán destinados exclusivamente a los grupos vulnerables que se identificaron en el diagnóstico.
- c) Se sugiere, además, que, en el aparato de *procedimiento de acceso*, se priorice el criterio de seleccionar a las personas que pertenecen a población prioritaria, en lugar de primero considerar el puntaje o el orden de inscripción.

Indicador 15

- a) Existen varios apartados sobre grupos de atención prioritaria y cómo se les dará preferencia en un escenario de recursos limitados, pero no queda claro el procedimiento que hará posible estas acciones, por lo que existe riesgo de discrecionalidad. Incidir en la garantía del derecho al trabajo puede fortalecer los aspectos relacionados con la protección y asistencia que el programa proporciona.

Indicadores 16.1 y 16.2

- a) Se recomienda aportar mayor información sobre los impactos que tiene la problemática del desempleo y subempleo en los diferentes grupos de atención prioritaria.
- b) Se sugiere que estas desagregaciones y consideraciones por grupo de población también permeen en los requisitos de acceso y permanencia en el programa.
- c) Se recomienda fortalecer los registros de información en aras de conocer el perfil de las personas beneficiarias del programa.
- d) Se propone, como se ha dicho en otras ROP, revisar la figura de personas beneficiarias facilitadoras con la intención de no caer en prácticas que podrían perjudicar el goce de los derechos humanos.

Núcleo Urbano de Bienestar Emocional (NUBE) - Instituto de la Juventud de la Ciudad de México

Descripción del programa

Núcleo Urbano de Bienestar Emocional (NUBE) es un programa que ofrece atención emocional a las personas jóvenes, en el cual se atienden problemas emocionales, familiares, de pareja, y diagnósticos clínicos como ansiedad, depresión, ideación suicida y adicciones, entre otros. El programa está a cargo del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (INJUVE). El objetivo general del programa es:

Generar herramientas psicológicas, emocionales, adaptativas y preventivas dentro a la población joven que reside en la Ciudad de México y que necesitan de un apoyo emocional en diferentes problemáticas de su entorno social, desde problemas en sus círculos sociales hasta el acercamiento a ámbitos violentos o altamente amenazantes, a través de la promoción de actividades terapéuticas; lo que a su vez contribuirá a la reducción de situaciones de vulnerabilidad y con ello poder fermentar (sic) una cultura del cuidado de la salud mental y la prevención; a partir de la difusión de información, la orientación y la atención de las conductas de riesgo que experimentan los jóvenes de la Ciudad de México.¹⁹⁵

Sus objetivos específicos son:

- 1. Proporcionar consultas psicológicas a los jóvenes beneficiarios (usuarios) del servicio, con el fin de ayudar a resolver las problemáticas emocionales que no les permiten desarrollar una vida plena;*
- 2. Desarrollar herramientas y habilidades emocionales en las personas jóvenes beneficiarios (usuarios) por medio de grupos terapéuticos y que puedan con ello reducir situaciones de vulnerabilidad;*
- 3. Realización de grupos reflexivos enfocados a padres de familia, tutores y familiares de las personas jóvenes beneficiarias (usuarias) con el fin de proporcionar las herramientas de apoyo y acompañamiento emocional que les permitan actuar en su núcleo familiar y comunitario.*
- 4. Realización de talleres informativos y de prevención en materia de salud emocional, con el fin de proporcionar técnicas de prevención de conductas de riesgo y transmitir la información oportuna a la población joven.¹⁹⁶*

¹⁹⁵ ROP Núcleo Urbano de Bienestar Emocional (NUBE), disponible en <https://www.injuve.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Programas/Nucleos_urbanos_de_bienestar_emocional_2020.pdf>, (consultado el 26 de noviembre de 2020), pág. 8.

¹⁹⁶ Ibid., pág. 9

Los servicios que otorga este programa consisten en atención psicológica y técnicas de prevención, fomentando *una cultura del cuidado de la salud emocional de las personas jóvenes*.¹⁹⁷

La población potencial de este programa es definida por la ROP de la siguiente manera:

*[...] la población potencial del programa está definida por diversos tipos de características, dentro de las cuales se encuentran características específicas como: nivel socioeconómico bajo, las cuales son las persona que suelen tener muchas dificultades para poder acceder a los servicios de salud de alto nivel o de hacerse con un proceso psicológico calidad; las poblaciones jóvenes de bajas edades, ya que regularmente las poblaciones juveniles de corta edad son las que suelen tener dificultades del tipo de incomprensión y sufrimiento de sus emociones, desarrollando problemáticas al momento de comprender y manejar adecuadamente sus emociones; las redes de apoyo, el no poder contar con redes de apoyo convierte a los jóvenes en un foco de atención de peligro, ya que existe una alta dificultad de poder llevar a cabo las actividades con las cuales ellos podrían afrontar algunos sentimientos como la soledad y otro tipo de dificultades; adicionalmente los ambientes en los que se desenvuelven los jóvenes, la población potencialmente peligrosa es aquella que sufre de diferentes ámbitos de violencia, tanto de forma física como verbal, aquellos jóvenes que por sí mismos no tienen la oportunidad de poder defenderse al 100% como lo podrían hacer otro tipo de poblaciones menos vulnerables.*¹⁹⁸

Asimismo, la población objetivo del programa,

(...) está conformada por todas las personas jóvenes de las 16 Alcaldías de la Ciudad de México que tienen algún tipo de problemática que recae en aspectos del espectro emocional o mental, situación que representa un grado de vulnerabilidad para los jóvenes que no han tenido las atenciones necesarias para resolverlo, que no cuentan con el nivel económico para poder acceder a un servicio privado y que se encuentran alejados de poder solicitar un servicio de seguridad social. Igualmente se toman en cuenta las condiciones de la población, las cuales se caracteriza por jóvenes con dificultades para resolver sus problemas debido a sus diferentes ámbitos en los que se desenvuelven, que algunos son violentos, y que en un futuro pueden poner en riesgo la vida del joven. Con respecto a este aspecto, los jóvenes que tienen un mayor riesgo de desencadenar algún tipo de trastorno mental o psicológico, así como los jóvenes que se encuentran a punto de desarrollar alguno problemas emocionales, se convierten en el objetivo primordial, a su vez, el lograr contrarrestar a la población que se encuentra en problemas de atentar en contra de su vida, al no tener la oportunidad, las herramientas, los medio, las habilidades, ni los recursos para poder afrontar estas dificultades. De acuerdo con datos del INEGI de 2014 al 2017, se detectó la tasa de 8.5 suicidios juveniles por cada 100 mil

¹⁹⁷ Ibid., pág. 4

¹⁹⁸ Ibid., pág. 8

*habitantes en la Ciudad de México, registrándose los mayores índices dentro de las alcaldías Milpa Alta, Iztapalapa y Xochimilco.*¹⁹⁹

Por otra parte, la población beneficiaria del programa,

*serán todos aquellos jóvenes de la Ciudad de México que tengan entre 12 a 29 años, que requieran dentro de sus necesidades la atención de sus diferentes problemas psicológicos y un acompañamiento del tipo psicológico que les permita lograr encontrar un beneficio para su salud a través de las actividades diseñadas para el presente programa social.*²⁰⁰

El programa busca combatir “los desórdenes emocionales de las personas jóvenes residentes de la Ciudad de México [...] debido a su entorno social, educativo, familiar, laboral que interfieren en su desarrollo integral.”²⁰¹ Los derechos que se pretende proteger son:

- a) Derecho a la autodeterminación personal;
- b) Derecho a la integridad;
- c) Derechos sexuales;
- d) Derechos reproductivos;
- e) Acceso a la justicia.

Resultados de la evaluación

Sobre el **indicador 1 (identificación en el diagnóstico de la situación de discriminación o desigualdad)**, la ROP establece que las afectaciones a la salud mental constituyen una problemática que impacta de forma diferenciada a las personas jóvenes en la Ciudad de México. También se identifican las situaciones de desventaja o desigualdad que pueden acentuar esta problemática.

Si bien el diagnóstico incluye diferentes datos sobre los contextos que hacen a las personas jóvenes mayormente vulnerables a situaciones que perjudican la salud mental, no se ahonda en las múltiples condiciones de las *juventudes* que muchas veces acentúan la vulnerabilidad en esta etapa de la vida y que, por tanto, inciden en el riesgo de ver mermada la salud mental. Los aspectos que se resaltan como generadores de vulnerabilidades y coadyuvantes o detonantes del deterioro de la salud mental son la pobreza, el desempleo, el bajo nivel educativo, las farmacodependencias y el embarazo adolescente.

En tanto la **existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación (indicador 2)**, los Núcleos Urbanos de Bienestar Emocional (NUBE) buscan

atenuar las situaciones de riesgo o vulnerabilidad en materia de salud mental de las personas jóvenes en la Ciudad de México, así como coadyuvar a la detección oportuna de padecimientos mentales, prevención de la violencia, fomentar una

¹⁹⁹ Ibid., pág. 9.

²⁰⁰ Ibidem.

²⁰¹ Ibid., pág. 4.

*cultura del cuidado de la salud integral, y desarrollar conductas en materia de prevención a partir de la impartición de información, orientación, prevención y atención de las conductas de riesgo entre la población joven.*²⁰²

El objetivo general del programa es:

*Generar herramientas psicológicas, emocionales, adaptativas y preventivas dentro a la (sic) población joven que reside en la Ciudad de México y que necesitan de un apoyo emocional en diferentes problemáticas de su entorno social , desde problemas en sus círculos sociales hasta el acercamiento a ámbitos violentos o altamente amenazantes, a través de la promoción de actividades terapéuticas; lo que a su vez contribuirá a la reducción de situaciones de vulnerabilidad y con ello poder fermentar una cultura del cuidado de la salud mental y la prevención; a partir de la difusión de información, la orientación y la atención de las conductas de riesgo que experimentan los jóvenes de la Ciudad de México.*²⁰³

Y los objetivos específicos son:

Proporcionar consultas psicológicas a los jóvenes beneficiarios (usuarios) del servicio, con el fin de ayudar a resolver las problemáticas emocionales que no les permiten desarrollar una vida plena;

Desarrollar herramientas y habilidades emocionales en las personas jóvenes beneficiarios (usuarios) por medio de grupos terapéuticos y que puedan con ello reducir situaciones de vulnerabilidad;

Realización de grupos reflexivos enfocados a padres de familia, tutores y familiares de las personas jóvenes beneficiarias (usuarias) con el fin de proporcionar las herramientas de apoyo y acompañamiento emocional que les permitan actuar en su núcleo familiar y comunitario.

*Realización de talleres informativos y de prevención en materia de salud emocional, con el fin de proporcionar técnicas de prevención de conductas de riesgo y transmitir la información oportuna a la población joven.*²⁰⁴

Aunque todos los propósitos del programa están orientados a un grupo de atención prioritario -las personas jóvenes-, dentro de los objetivos específicos no se hace explícito de qué manera se atenderán las amplias y diferentes necesidades emocionales desde una mirada interseccional, es decir, cómo afectaría a la salud mental la condición de juventud más un escenario de pobreza extrema, preferencia y/o identidad sexual distinta a la heterosexual/cisgénero, discapacidad o pertenencia a una comunidad indígena o afroamericana, entre otras condiciones. Como bien se mencionó en el diagnóstico, existen diferentes contextos y situaciones que posibilitan el deterioro de la salud mental, pero éstos no son retomados en la construcción de los objetivos específicos del programa.

²⁰² Ibid., pág. 8.

²⁰³ Ibidem.

²⁰⁴ Ibidem.

Sobre la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (indicador 3)**, no existe alguna disposición que de manera injustificada establezca exclusión, limitación o preferencia para algún grupo de población. Pero en tanto la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias (indicador 4)**, hay algunos aspectos del contenido de la ROP que deben invitar a la reflexión.

Si bien se considera como un aspecto positivo que los medios de difusión del programa abarquen canales como son redes sociales, páginas web, vía telefónica y vía presencial, sería relevante identificar si existen adecuaciones para difundir la información entre algunos grupos prioritarios como las personas con discapacidad visual y auditiva, o las personas monolingües.

Otro aspecto positivo es que dentro del proceso de atención se establece que

en caso de que la persona joven no cuente con un tutor legal se asignará un tutor de acompañamiento proporcionado por la Coordinación NUBE en la sede que realiza su solicitud. Para el caso de los adolescentes en conflicto con la ley en tratamiento de externación que no cuenten con un tutor legal, la Subdirección de Promoción y Defensoría de los Derechos de la Juventud del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México, les asignará uno.²⁰⁵

Asimismo, dentro de los *criterios de selección de la población beneficiaria*, se considera como otro aspecto positivo detallar el proceso de priorización que se seguirá ante la demanda de los servicios, la cual se expresa de la siguiente manera:

Debido a la capacidad que se tiene con respecto a los espacios y sedes NUBE de atención, la cantidad de beneficiarios facilitadores/psicólogos [sic] encargados de brindar los servicios contenidos dentro del Programa Social Núcleos Urbanos de Bienestar Emocional (NUBE), se puede brindar atención psicológica solamente a 3,670 personas jóvenes (usuarias) anualmente. Por lo anterior, y tomando en cuenta que no es posible realizar una total cobertura de la población solicitante del servicio psicológico del presente programa social se realizará la priorización a las personas con alta vulnerabilidad, dentro de ellas se considerará a personas con características de alto peligro de perder o quitarse la vida, a personas que no cuenten con los recursos necesarios para optar por otro tipo de servicio en los ámbitos privados, a personas que no cuenten con algún tipo de seguridad social que les permita acceder a un servicio de salud, a personas jóvenes que no cuenten con algún tipo de red de apoyo que sea de apoyo para solventar la problemática que les hizo acercarse a solicitar los beneficios del presente programa social.²⁰⁶

De manera concreta, las prioridades de atención e integración al programa refieren a dos grupos de condiciones y contextos:

²⁰⁵ Ibid., pág. 17

²⁰⁶ Ibid., pág. 28

“1) Personas con nivel socioeconómico bajo, sin seguridad social, sin trabajo o trabajo poco estable, sin estudios, que viva en entornos violentos, que no cuenta con familia o vivienda y con un estado emocional inestable”.²⁰⁷

“2) Que los motivos de la consulta sean los siguientes: abuso sexual (de un año a la fecha), adicciones, autolesiones (de tres meses a la fecha), depresión, suicidio, problemas alimenticios, trastornos diagnosticados, violencia de pareja, violencia familiar y acoso escolar”.²⁰⁸

A pesar de lo anterior, es importante mencionar que dentro de los requisitos de acceso hay algunos procesos que, sin la intención de hacerlo, podrían obstaculizar indirectamente la llegada o entrada de algunos grupos de población:

- Comprobante de domicilio no mayor a 3 meses con residencia en Ciudad de México (en caso de no contar con INE). Este requisito aplica tanto para personas beneficiarias directas, como para beneficiarias facilitadoras. Sería importante conocer si hay alguna opción de acceso para aquellas personas jóvenes desplazadas, migrantes, refugiadas o solicitantes de asilo, y que no cuentan con INE o comprobantes de residencia.
- Sobre el acceso regular al programa, la ROP menciona: "El Joven [sic] que desee recibir el servicio se presentara directamente en la sede de atención de su preferencia (consultar apartado 10. Procedimientos de instrumentación) de forma voluntaria, acompañado de las copias de sus documentos requeridos para generar la solicitud. En el caso de los menores de edad se presentarán con un tutor legal"²⁰⁹. Sería relevante conocer si las instalaciones donde se reciben los servicios son accesibles a los diferentes tipos de discapacidad y asequibles para poblaciones que viven en las periferias de la ciudad.
- “El psicólogo recibirá los documentos para cotejarlos para corroborar que estos cumplen con los requisitos (...)”²¹⁰. Sería importante saber si el psicólogo (aunque finalmente es una persona beneficiaria facilitadora de servicios) se encontraría en posibilidades de decidir la omisión de alguno de los documentos solicitados considerando la gravedad del caso presentado.
- Sobre las condiciones de permanencia en el programa para las personas beneficiarias finales, se requiere haber entregado toda la documentación solicitada en tiempo y forma, sin embargo, es relevante saber si existen algunas causales y/o mecanismos de excepción considerando los contextos a los que se enfrentan algunos grupos de atención prioritaria, por ejemplo, personas desplazadas, migrantes, refugiadas o solicitantes de asilo.

En tanto a la **inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o**

²⁰⁷ Ibid., pág. 29

²⁰⁸ Ibidem.

²⁰⁹ Ibid., pág. 17

²¹⁰ Ibidem.

sistemáticamente (indicador 5), la ROP incluye servicios dirigidos a mejorar las condiciones sociales y posición de la población joven en el mediano plazo, de manera específica en la atención de la salud mental y la intervención en momentos de crisis y violencia a través de consultas psicológicas y canalizaciones oportunas a diferentes esferas de atención y prevención. Así lo constata el objetivo general del programa (**ver el indicador 2**) y el detalle de sus servicios de atención.

En lo relacionado con el **indicador 6.1** que revisa la **carencia de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados**, la ROP carece de contenidos que de manera injustificada o desproporcionada beneficien, directa o indirectamente, a grupos social, económica o políticamente privilegiados.

Sobre lo referente a la **carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios (indicador 6.2)**, la ROP no tiene requisitos, lineamientos o condiciones que potencialmente puedan generar un efecto de profundización en las desventajas, brechas o limitaciones que enfrentan grupos sociales que han sido histórica, estructural o sistemáticamente discriminados, pues la naturaleza o las características de los propios servicios y beneficios carecen de elementos que pueden profundizar dichas desventajas.

No obstante, es fundamental retomar el análisis hecho en el **indicador 4** sobre algunos de los requisitos de acceso que, sin la intención de hacerlo, podrían obstaculizar indirectamente la llegada o entrada de algunos grupos de población. Pueden consultarse los requisitos que de manera indirecta podrían desincentivar la integración al programa de las personas jóvenes más vulnerables en el análisis del **indicador 4**.

Por otra parte, en tanto que la ROP contemple al menos una **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (indicador 7)**, no se identificó un contenido específico y explícito en el que se señale la prohibición de que servidores/as públicos/as incurran en un trato que niegue, restrinja o limite derechos, bienes o servicios públicos a grupos de población particulares basado en prejuicios, así como las sanciones respectivas en caso de incumplimiento.

Lo único observado al respecto fueron algunas leyendas dentro del apartado de procedimientos,

Para los beneficiarios [sic] del programa considerados como facilitadores/psicólogos y para los coordinadores, [sic] serán considerados como causales de baja los siguientes:

- Mostrar comportamientos de discriminación, violencia o poca tolerancia, hacia los beneficiarios usuarios del programa.*
- Cuando exista una denuncia de alguna autoridad competente sobre faltas a los derechos humanos de las personas jóvenes beneficiarias del programa.²¹¹*

²¹¹ Ibid., pp. 21-22

A pesar de esto, cabe mencionar que las personas beneficiarias facilitadoras de servicios no son servidoras públicas, por lo que no podrían ser sujetas de los procedimientos respectivos, sin embargo, cabe mencionar que sí es posible interponer una denuncia ante el COPRED por algún presunto acto de discriminación entre particulares.

El análisis respecto al **indicador 8**, sobre la **disposición de mecanismos explícitos para combatir la discriminación y garantía de no repetición de presuntos actos discriminatorios**, permite afirmar que en la ROP sí se incluyen medios y reglas explícitas para hacer valer los derechos de personas presuntamente discriminadas:

- *En caso de que alguna persona se encuentre inconforme o tenga algún reclamo con respecto al Programa Social ‘Núcleos Urbanos de Bienestar Emocional (NUBE)’ , ya sea por parte de personas beneficiarias del servicio o personas acompañantes de los jóvenes solicitantes, podrán presentar sus respectivas quejas a las instancias pertinentes²¹². Es importante hacer notar que no se explicita cuáles son dichas instancias pertinentes.*
- *La persona que se encuentre inconforme con relación a una acción injusta dentro de sus actividades, podrá dirigirse directamente con los beneficiarios facilitadores ‘Encargados Coordinadores de NUBE’, quienes dentro de sus funciones principales es actuar ante las discrepancias, injusticias, malos entendidos, descuidos o afectaciones, que pudieran haber ocurrido a alguna persona beneficiaria del servicio considerada como ‘Usuaría’ al momento de tener acercamiento con las respectivas áreas de NUBE. Podrá realizar la queja de forma verbal o escrita ante el ‘Encargado Coordinador de NUBE’, quien se encargará de realizar las anotaciones pertinentes para su posterior resolución²¹³. Cabe aclarar que no se menciona el mecanismo explícito sobre cómo se les dará solución a las quejas presentadas.*
- *En caso de no contar con una resolución satisfactoria por parte del ‘Encargado Coordinador de NUBE’, las personas pueden dirigirse hacia la Coordinación General de los Núcleos Urbanos de Bienestar Emocional para la emisión de la queja correspondiente. Esta puede hacerse de forma oral o escrita, asistiendo al Instituto de la Juventud de la Ciudad de México. Igualmente puede realizarse vía telefónica llamando al número 5342 – 7446, o enviar un correo electrónico.²¹⁴*
- *En caso de no recibir respuesta satisfactoria, la persona agraviada podrá presentar una queja por considerarse indebidamente excluido del Programa o por incumplimiento de garantía, en el Órgano Interno de Control del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México.²¹⁵*
- *El procedimiento para exigir a la autoridad responsable el cumplimiento del servicio o alguna violación de este, será por medio de un escrito de queja libre*

²¹² Ibid., pág. 36

²¹³ Ibidem.

²¹⁴ Ibidem.

²¹⁵ Ibid., pp. 36-37

*dirigida a la Dirección Relaciones Institucionales, depositándola en su oficialía de partes ubicada en la sede del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México.*²¹⁶

Sobre el **indicador 9 (disponibilidad)**, la población potencial definida en la ROP

*(...) está definida por diversos tipos de características, dentro de las cuales se encuentran características [sic] específicas como: nivel socioeconómico bajo, las cuales son las persona que suelen tener muchas dificultades para poder acceder a los servicios de salud de alto nivel o de hacerse con un proceso psicológico calidad; las poblaciones jóvenes de bajas edades, ya que regularmente las poblaciones juveniles de corta edad son las que suelen tener dificultades del tipo de incomprensión y sufrimiento de sus emociones, desarrollando problemáticas al momento de comprender y manejar adecuadamente sus emociones; las redes de apoyo, el no poder contar con redes de apoyo convierte a los jóvenes en un foco de atención de peligro, ya que existe una alta dificultad de poder llevar a cabo las actividades con las cuales ellos podrían afrontar algunos sentimientos como la soledad y otro tipo de dificultades; adicionalmente los ambientes en los que se desenvuelven los jóvenes, la población potencialmente peligrosa es aquella que sufre de diferentes ámbitos de violencia, tanto de forma física como verbal, aquellos jóvenes que por sí mismos no tienen la oportunidad de poder defenderse al 100% como lo podrían hacer otro tipo de poblaciones menos vulnerables.*²¹⁷

Por su parte, la población objetivo está conforma por:

(...) todas las personas jóvenes de las 16 Alcaldías de la Ciudad de México que tienen algún tipo de problemática que recae en aspectos del espectro emocional o mental, situación que representa un grado de vulnerabilidad para los jóvenes que no han tenido las atenciones necesarias para resolverlo, que no cuentan con el nivel económico para poder acceder a un servicio privado y que se encuentran alejados de poder solicitar un servicio de seguridad social. Igualmente se toman en cuenta las condiciones de la población, las cuales se caracteriza por jóvenes con dificultades para resolver sus problemas debido a sus diferentes ámbitos en los que se desenvuelven, que algunos son violentos, y que en un futuro pueden poner en riesgo la vida del joven. Con respecto a este aspecto, los jóvenes que tienen un mayor riesgo de desencadenar algún tipo de trastorno mental o psicológico, así como los jóvenes que se encuentran a punto de desarrollar alguno problemas emocionales, se convierten en el objetivo primordial, a su vez, el lograr contrarrestar a la población que se encuentra en problemas de atentar en contra de su vida, al no tener la oportunidad, las herramientas, los medio, las habilidades, ni los recursos para poder afrontar estas dificultades. De acuerdo con datos del INEGI de 2014 al 2017, se detectó la tasa de 8.5 suicidios juveniles por cada 100 mil habitantes en la

²¹⁶ Ibid., pág. 37.

²¹⁷ Ibid., pág. 8.

Ciudad de México, registrándose los mayores índices dentro de las alcaldías Milpa Alta, Iztapalapa y Xochimilco".²¹⁸

Por último, se estableció que la población beneficiaria correspondería a "todos aquellos jóvenes de la Ciudad de México que tengan entre 12 a 29 años, que requieran dentro de sus necesidades la atención de sus diferentes problemas psicológicos y un acompañamiento del tipo psicológico [sic] que les permita lograr encontrar un beneficio para su salud a través de las actividades diseñadas para el presente programa social."²¹⁹

A su vez la ROP menciona criterios de priorización para la población potencial en los que se propone una ponderación a partir de la existencia de conductas de riesgo:

Debido al presupuesto asignado por la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, para la operación del Programa se beneficiará a personas jóvenes que se encuentren en una situación de riesgo. Para ello, se llevará a cabo el proceso de focalización de la población a tener con el fin de lograr definir cuál es la población con mayor prioridad, lase (sic) concentrara en los siguientes apartados:

- **Urgentes y prioritarios:** *estado emocional inestable, nivel socioeconómico bajo, sin seguridad social, sin trabajo o trabajo poco estable, sin estudios, vive en entornos violentos, no cuenta con familia, no cuenta con vivienda.*
- **Con posibilidad de espera:** *sin dificultades emocionales graves, nivel socioeconómico elevado, cuentan con servicios de salud, trabajo de alta remuneración, estudios y especialidades, entorno social estable, entorno familiar estable, vivienda fija.²²⁰*

A su vez, este programa también considera criterios de marginación territorial:

tendrá cobertura en primer lugar en las alcaldías que se encuentran en un estrato muy bajo y bajo y de las alcaldías que se encuentren con alto índice delictivo. Sin embargo, también se podrá tener a beneficiarios de otras alcaldías con estrato alto, ya que las actividades desarrolladas buscan reducir la situación de vulnerabilidad de todas las personas jóvenes de la ciudad, permitiendo el desarrollo pleno de sus derechos sociales incluidos en la Constitución Política de la Ciudad de México: derecho a la autodeterminación personal, derecho a la integridad, derechos sexuales, derechos reproductivos, libertad de reunión y asociación, libertad de expresión, derecho a la educación, derechos culturales, derecho al deporte, derecho a la vida digna, derecho a la salud; grupos de atención prioritaria; derechos de las niñas, niños y adolescentes, derechos de las personas jóvenes, derecho a un medio ambiente sano, derecho a la vía pública, derecho al espacio público, derecho al espacio público y derecho a la movilidad.²²¹

²¹⁸ Ibid., pág. 9

²¹⁹ Ibid., pp. 9-10

²²⁰ Ibid., pág. 10

²²¹ Ibidem.

NUBE contempla dos tipos de personas beneficiarias, las usuarias del servicio (que son a las que se les proporciona los servicios de atención y asesoramiento psicológico), y las facilitadoras de servicios (que son psicólogas y/o coordinadoras que recibirán una transferencia monetaria). De esta forma, la ROP establece que:

El programa tendrá una población beneficiaria final (obtención de los beneficios de atención y asesoramiento psicológico) de hasta 3,670 personas jóvenes de entre 12 y 29 años de la Ciudad de México en las que 243 atenciones serán a padres y madres de familia y 3427²²² serán a personas jóvenes. Asimismo, el Programa contará hasta con 48 beneficiarios facilitadores de servicios psicólogos mensualmente (personas que reciben una transferencia monetaria por acciones o servicios de manera mensual). Desagregados en las siguientes figuras:

- 43 psicólogos para la atención de personas usuarias
- 5 encargados de coordinación de NUBE.²²³

De lo referido hasta el momento, la ROP no establece el total de la población potencial, por lo que no es posible identificar si la población beneficiaria final representa un porcentaje significativo de la población potencial (por lo menos el 20%).

El programa tampoco menciona el total de la población objetivo, por lo que no es posible identificar si la cantidad de citas o consultas psicológicas que se ofrecen para el año 2020 son razonablemente suficientes para cubrir una parte significativa de la demanda (por lo menos el 20%).

Por su parte, es posible afirmar que en lo general los requisitos para que la población objetivo pueda disponer de los servicios son asequibles, pero sería importante aclarar algunas cuestiones, por ejemplo, la posibilidad de que accedan al programa personas de alcaldías con estratos altos si así se requiere.

El **indicador 10 (accesibilidad)** arroja observaciones interesantes a la ROP, por ejemplo:

- **Sobre las vías de acceso (física o remotas) para la solicitud y/o goce de los servicios que ofrece el programa**, éstos se ofrecen en los NUBE ubicados en las alcaldías de Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Cuauhtémoc, Tlalpan, y Milpa Alta y no se precisa si son asequibles para los distintos perfiles de personas que potencialmente forman parte de la población objetivo, particularmente para las personas con algún tipo de discapacidad, tampoco se tiene claridad sobre si se han hecho las adaptaciones necesarias para el acceso.
- **Sobre si los requisitos o condiciones establecidos para solicitar o acceder a los bienes o servicios públicos carecen de disposiciones (costos, traslados, disponibilidad de medios o recursos) que impliquen restricciones o desventajas significativas para las personas con menores recursos económicos**, en la ROP queda establecido lo siguiente:

²²² De las cuales 243 atenciones serán a padres y madres de familia y 3427 serán a personas jóvenes.

²²³ Ibid., pág. 10

*todos los formatos utilizados por el Programa Social Núcleos Urbanos de Bienestar Emocional (NUBE) para incorporarse a los servicios, el uso de los expedientes clínicos, materiales de uso para los procesos y servicios, tramites realizables, solicitud de las atenciones, expedición de constancias de termino de procesos psicológicos y carnet de seguimientos, son completamente gratuitos.*²²⁴

Empero, como ya se mencionó en los análisis de los indicadores 4 y 6.2, existen algunos requisitos que podrían implicar algunos obstáculos para ciertos grupos de población, como las personas que viven en la periferia de la ciudad o con la imposibilidad de ostentar algún requisito.

- **Sobre si los requisitos o condiciones establecidos en el programa para solicitar o acceder a los bienes o servicios públicos carecen de disposiciones que de manera directa o indirecta excluyan o restrinjan el acceso de manera injustificada a ciertos grupos o perfil de personas;** se sugiere retomar el análisis y las recomendaciones que ya se hicieron en los indicadores 4 y 6.2.

En tanto la **adaptabilidad (indicador 11)**, la ROP no contiene de manera explícita una disposición que señala la posibilidad de flexibilizar (previo análisis de la unidad administrativa responsable) lo requisitos para acceder a los bienes o servicios públicos contemplados en la política, para adaptarse a las necesidades y diversidad de contexto de las personas o grupos de personas que forman parte de su población objetivo. Solamente contempla los siguientes supuestos:

- *En caso de que la persona joven no cuente con un tutor legal se asignará un tutor de acompañamiento proporcionado por la Coordinación NUBE en la sede que realiza su solicitud;*
- *Para el caso de los adolescentes en conflicto con la ley en tratamiento de externación que no cuenten con un tutor legal, la Subdirección de Promoción y Defensoría de los Derechos de la Juventud del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México, les asignará uno.*²²⁵

Por su parte, sobre la **aceptabilidad (indicador 12)**, la ROP no documenta si el diseño del programa contó con la participación de la ciudadanía o si integró métodos de consulta que garantizan que la visión, necesidades y condiciones de distintos grupos de personas, sobre todo de las minorías, los pueblos y comunidades indígenas y las mujeres. Sus mecanismos de participación son los siguientes:

- *La forma en la cual se puede llevar a cabo la participación de las personas a través de asociaciones, comités u otro tipo de organismo que pueda ser de utilidad para los procesos de evaluación y funcionamiento del programa pueden ser a través de grupos focalizados al apoyo de la profesionalización de los mismos programas sociales con interés sociales.*

²²⁴ Ibid., pág. 34

²²⁵ Ibid., pág. 17

- *Pueden considerarse para el ejercicio del presente programa social, aquellos colectivos adecuadamente avalados por una instancia capacitadora optima, a todos aquellos grupos que puedan apoyar en los procesos de capacitación del personal y de los beneficiarios, estos grupos pueden ser compuesto de médicos y psicólogos especialistas en diferentes áreas y contribuir al desempeño del área y que la función que representa dentro del desarrollo social se convierta en una herramienta de perfeccionamiento de las técnicas utilizadas dentro del servicio brindado a los jóvenes.*
- *Es posible realizar una valoración de necesidades entre la población que puede convertirse en un órgano participativo por medio de las gestiones y apoyos en la operación o en la conformación de la logística de las estrategias del programa social, hasta incluso convertirse en un medio de colaboración y formación de vínculos que permitan el realizar mejoras en beneficio de la población joven.*²²⁶

Si se analiza con detenimiento, el apartado habla de lo que "podría hacerse" en materia de participación, no de lo que se hizo para construir el programa. Como la presente evaluación abarca el diseño, será imposible saber si efectivamente implementaron las ideas plasmadas en este apartado.

Sobre si las disposiciones y requisitos del programa, así como si los bienes o servicios que ofrece son congruentes con el respeto a la diversidad cultural y de género, no se identificó algún elemento referente a la consideración de la diversidad cultural como las personas monolingües.

El **indicador 13** que analiza la **inclusión de acciones afirmativas o medidas de nivelación**, muestra que el programa podría considerarse como una medida de nivelación en sí mismo porque está dirigido a las personas jóvenes y, dentro de ellas, a quienes presenten las siguientes condiciones o contextos:

- Pobreza;
- Desempleo;
- Bajo nivel educativo;
- Farmacodependencia,
- Embarazo adolescente.

En tanto a la **inclusión de medidas positivas o compensatorias (indicador 14)**, el programa incluye de manera explícita medidas que repercuten en las esferas social, económica y cultural para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de las personas jóvenes, con el fin de garantizar el pleno disfrute de sus derechos humanos y libertades fundamentales. En este caso, acceso a una salud adecuada, así como a la prevención y atención de situaciones de violencia.

Por otra parte, sobre la **inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (indicador 15)**, la ROP es una medida de protección y asistencia

²²⁶ Ibid., pp. 41-42

en sí misma al atender un aspecto fundamental dirigido a contribuir en el pleno desarrollo de las personas jóvenes: la salud mental.

Respecto al **indicador 16.1** relacionado con la **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios**, el programa contribuye a la realización de los derechos a la salud y a una vida libre de violencia de las personas jóvenes de la Ciudad de México. Por último, sobre la **carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios (indicador 16.2)**, es posible afirmar que la ROP carece de contenidos que de manera directa o indirecta impliquen la violación o irrespeto a alguno(s) de los derechos humanos, con énfasis en aquellos específicos de los grupos prioritarios.

Recomendaciones

A continuación, se muestran algunas recomendaciones por indicador:²²⁷

Indicador 1:

- a) Se sugiere ordenar con claridad las causas y efectos del problema presentados con la intención de fortalecer la información que ofrece el diagnóstico.
- b) Además de identificar los aspectos que generan vulnerabilidades y desigualdades en torno al problema, se recomienda incluir un análisis interseccional que pudiera dar cuenta de las necesidades diferenciadas por grupos de población, por ejemplo, con base en el género u origen étnico, entre otros. (Esto podría ser un objetivo a mediano plazo considerando que el programa tiene 5 años de implementación).

Indicador 2

- a) Se sugiere considerar dentro de los objetivos específicos aquellos aspectos y/o contextos que profundizan las condiciones de vulnerabilidad o desigualdad de las personas jóvenes frente a su salud mental, por ejemplo, la farmacodependencia en edades tempranas, los contextos de violencia o el embarazo adolescente, por mencionar algunos.
- b) Se recomienda analizar los objetivos específicos del programa y cuidar que éstos se distinguan de las actividades.

(Del indicador 3 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 4 y 6.2

- a) Especificar en la ROP si existe alguna opción o mecanismo de acceso -y a cargo de quién estaría- ante la omisión de algunos de los documentos solicitados, principalmente para las personas beneficiarias finales, por ejemplo, para

²²⁷ No todos los indicadores cuentan con recomendaciones específicas ya que, en algunos casos, las ROP cubrieron con los parámetros establecidos por la metodología.

aquellas personas jóvenes desplazadas, migrantes, refugiadas o solicitantes de asilo, y que no cuentan con INE o comprobantes de residencia.

- b) Se recomienda especificar si las instalaciones donde se reciben los servicios son accesibles a los diferentes tipos de discapacidad y asequibles para poblaciones que viven en las periferias de la Ciudad, por ejemplo, mostrar rutas de acceso en transporte público.
- c) Especificar si las personas beneficiarias facilitadoras de los servicios en los diferentes NUBE se encuentran en posibilidades de decidir la omisión, previa justificación, de alguno de los documentos solicitados considerando la gravedad o urgencia del caso presentado.

(Del indicador 5 no se desprenden recomendaciones)

(Del indicador 6.1 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 7

- a) Incorporar a la ROP las siguientes leyendas explícitas, tal y como lo señalan los Lineamientos 2020:
 - *Las personas derechohabientes o beneficiarias de los programas sociales, tendrán los siguientes derechos y obligaciones: a) A recibir una atención oportuna, de calidad, no discriminatoria y apegada al respeto, promoción, protección y garantía de sus derechos²²⁸;*
 - *Indicar que la Secretaría de la Contraloría es el órgano competente para conocer las denuncias de violación e incumplimiento de derechos en materia de desarrollo social²²⁹. (Así como incluir los mecanismos, procedimientos y datos de referencia para acudir a dicha instancia).*
 - *Se deberá retomar y precisar que todo beneficiario o solicitante es sujeto de un procedimiento administrativo que le permita ejercer su derecho de audiencia y apelación, no sólo para el caso de suspensión o baja del programa, sino para toda aquella situación en que considere vulnerados sus derechos²³⁰.*
- b) Agregar de manera explícita la posibilidad de que las personas solicitantes y/o beneficiarias acudan al COPRED ante un presunto acto de discriminación. Incluyendo los datos de esta instancia: dirección, correo electrónico, redes sociales, teléfonos y horarios de atención.
- c) Colocar la leyenda de las sanciones a las que podrían hacerse acreedoras las personas servidoras públicas en caso de incurrir en un acto discriminatorio, conforme a la legislación vigente en la Ciudad de México.

²²⁸ Óp. Cit., Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, “Lineamientos para la elaboración de reglas de operación de programas sociales 2020”, p. 19

²²⁹ Ibidem.

²³⁰ Ibidem.

Indicador 8

- a) Se recomienda retomar los requisitos establecidos en los Lineamientos 2020 sobre el procedimiento de queja e inconformidad:
- 11.1 Indicar cuáles son los procesos para interponer las quejas (deben ser ágiles y expeditos) y se hará explícito cómo realizarlos. Señalar los medios con que cuenta la dependencia para recibir las quejas (escritos, buzones, módulos de atención, vía telefónica, encuestas, página internet, etc.) y los lugares en los que están colocados o disponibles;
 - 11.2 Indicar las áreas de recepción, atención y seguimiento de las quejas, los procesos para conocer las resoluciones, los plazos de respuesta y, en caso de inconformidad, los recursos legales y administrativos con que cuentan las personas beneficiarias o derechohabientes, incluyendo la Contraloría Interna de la dependencia o entidad de que se trate;
 - 11.3 Informar que en caso de que la dependencia o entidad responsable del programa social no resuelva la queja, las personas beneficiarias o derechohabientes podrán presentar quejas por considerarse indebidamente excluidos de los programas sociales o por incumplimiento de la garantía de acceso a los programas ante la Procuraduría Social de la Ciudad de México o bien registrar su queja a través del Servicio Público de Localización Telefónica, LOCATEL, quien deberá turnarla a la Procuraduría Social para su debida investigación y en su caso a la instancia correspondiente. De la misma forma, a la Contraloría General de la Ciudad de México;
 - 12.4 Con base en el artículo 51 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal se deberá de señalar de manera textual que: “Las personas derechohabientes o beneficiarias de los programas sociales, tendrán los siguientes derechos y obligaciones: d) A interponer quejas, inconformidades, reclamos, denuncias y/o sugerencias, las cuales deberán ser registradas y atendidas en apego a la normatividad aplicable;
 - 12.5 Indicar que la Secretaría de la Contraloría es el órgano competente para conocer las denuncias de violación e incumplimiento de derechos en materia de desarrollo social;
 - 12.6 Tal como se señala en el apartado 8.4. de las reglas de operación, se deberá retomar y precisar que todo beneficiario o solicitante es sujeto de un procedimiento administrativo que le permita ejercer su derecho de audiencia y apelación, no sólo para el caso de suspensión o baja del programa, sino para toda aquella situación en que considere vulnerados sus derechos.²³¹

²³¹ Ibid., pp. 17-19

- b) Adicional a lo que mencionan los Lineamientos 2020, se recomienda agregar de manera explícita la posibilidad de que las personas solicitantes y/o beneficiarias acudan al COPRED ante un presunto acto de discriminación. Incluyendo los datos de esta instancia: dirección, correo electrónico, redes sociales, teléfonos y horarios de atención.

Indicador 9

- a) Establecer claramente la cuantificación de la población potencial y objetivo.
- b) Aclarar algunas cuestiones de los requisitos y el proceso de selección, por ejemplo, la posibilidad de que accedan al programa personas de Alcaldías con estratos sociales altos, pues residir en esas Alcaldías no implica necesariamente que no se vivan situaciones de marginación.

Indicador 10

- a) Se recomienda especificar si los diferentes NUBE cuentan con accesibilidad para los diferentes tipos de discapacidad y si geográficamente están ubicados en lugares accesibles a las redes de transporte público, por ejemplo, cerca de estaciones del Metro o Metrobús.
- b) Reflexionar sobre si algunos de los requisitos de acceso y permanencia en el programa podrían implicar algún gasto que impida la participación de algunos grupos específicos.

Indicador 11

- a) Se recomienda agregar una disposición específica que señale la posibilidad de flexibilizar (previo análisis de la unidad administrativa responsable) los requisitos para acceder al programa, y así adaptarse a las necesidades y diversidad de contexto de las personas o grupos de personas que forman parte de su población objetivo, considerando a los grupos de población prioritaria. (Esta responsabilidad podría quedar dentro de las actividades de las personas beneficiarias facilitadoras / coordinadoras).

Indicador 12

- a) Documentar si el diseño del programa contó con la participación de la ciudadanía, integrando métodos de consulta que garantizan que la visión, necesidades y condiciones de los distintos grupos de personas estén presentes, sobre todo de las minorías, los pueblos y comunidades indígenas y las mujeres.
- b) Retomar lo establecido en los Lineamientos 2020 sobre los mecanismos de participación:
 - *14.1 Indicar la forma y etapa en la que participan, específicamente en la planeación, programación, implementación y evaluación de los*

programas de desarrollo social la población: de manera individual y/o colectiva; a través de algún órgano de representación como: Consejos, Comités Vecinales, Comités de seguimiento de Administración, de Supervisión, de control, entre otros.

- 14.2 Además, señalar cuál es la modalidad de participación social (*Participación institucionalizada; participación no institucionalizada; participación sectorial; participación temática o participación comunitaria*) y su alcance (*participan proporcionando información, en la toma de decisiones, en otras*).²³²
- c) Reflexionar sobre los mecanismos mediante los cuales podrían considerar la participación de los diferentes grupos prioritarios, sobre todo en términos de diversidad cultural.

Indicador 13

- a) Se recomienda analizar la posibilidad de establecer acciones afirmativas concretas y reglamentadas dirigidas a ciertos grupos dentro de la población beneficiaria, por ejemplo, las y los adolescentes.

(Del indicador 14 no se desprenden recomendaciones)

(Del indicador 15 no se desprenden recomendaciones)

(Del indicador 16.1 no se desprenden recomendaciones)

(Del indicador 16.2 no se desprenden recomendaciones)

²³² Ibid., pp. 25-26

Programa de Apoyo Económico a Policías y Bomberos Pensionados de la CAPREPOL (PAE CAPREPOL) con Discapacidad Permanente 2020 - Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México

Descripción del programa

El Programa de Apoyo Económico a Policías y Bomberos Pensionados de la CAPREPOL²³³ (PAE CAPREPOL) con discapacidad permanente 2020 está a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, a través de Dirección Ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad y Desarrollo Comunitario y en la operación la Coordinación de Atención a Personas con Discapacidad; el cual busca otorgar un apoyo económico mensual a Policías y Bomberos Pensionados con Discapacidad Permanente para mejorar su calidad de vida.

El objetivo general del programa es:

Complementar el ingreso económico de aproximadamente 208 Policías y Bomberos pensionados de la CAPREPOL por discapacidad permanente, con una pensión inferior a \$5,900.00 mensuales, mediante la entrega de un apoyo económico mensual variable de acuerdo al tabulador establecido por la CAPREPOL, además de promoción de derechos humanos.²³⁴

Los objetivos específicos del programa son:

- 1. Otorgar el apoyo económico a policías y bomberos pensionados de la CAPREPOL por discapacidad permanente para complementar su ingreso económico mensual.*
- 2. Brindar información sobre derechos humanos y género entre la población beneficiaria y sus familias.²³⁵*

Los bienes y servicios que otorga el programa consisten en apoyo económico que resulten de la diferencia entre la pensión recibida (menores que \$2,499.99, entre \$2,500.00 y \$3,399.99, y mayores de \$3,400.00) y las cantidades máximas previamente establecidas (hasta \$5,000 o hasta \$5,900).

²³³ Caja de Previsión de la Policía Preventiva de la Ciudad de México.

²³⁴ ROP "Programa de Apoyo Económico a Policías y Bomberos pensionados de la CAPREPOL con discapacidad permanente (PAE CAPREPOL) 2020", disponible en: <<https://www.dif.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5e6/131/685/5e61316857770914583700.pdf>>, (consultado el 25 de noviembre de 2020), pág. 6.

²³⁵ Ibidem.

La población potencial del programa representa, de acuerdo con datos de la CAPREPOL²³⁶, 5,992 personas pensionadas que contaban con alguna discapacidad, 594 mujeres y 5,398 hombres.

La población objetivo está conformada por “2,530 policías y bomberos pensionados de la CAPREPOL por discapacidad permanente, sin importar lugar de residencia, que perciben una pensión menor a \$5,900.00 (CINCO MIL NOVECIENTOS PESOS 00/100 M.N.) mensuales, de las cuales 382 son mujeres y 2,148 hombres.”²³⁷

La población beneficiada corresponde a “aproximadamente 208 policías y bomberos de la CAPREPOL con discapacidad permanente que reciben una pensión menor a \$5,900.00 (CINCO MIL NOVECIENTOS PESOS 00/100 M.N.).”²³⁸

Este programa busca que 208 Policías y Bomberos pensionados de la CAPREPOL por discapacidad permanente puedan complementar su ingreso económico mensual para sus gastos de manutención, buscando garantizar derechos económicos para superar progresivamente niveles de subsistencia para sí y su familia, además una mejora continua de las condiciones necesarias para una vida digna.

Resultados de la evaluación

En tanto a la **identificación en el diagnóstico de la situación de discriminación o desigualdad (indicador 1)**, es importante mencionar que el *Programa de Apoyo Económico a Policías y Bomberos con Discapacidad Permanente* se construyó a partir de las necesidades de un grupo de atención prioritaria específico: personas con discapacidad.

El apartado de diagnóstico describe las situaciones de desventaja y desigualdad que este grupo enfrenta debido a su condición de vulnerabilidad económica al no contar con ingresos suficientes para sus diversos gastos de manutención (es decir, personas que cuentan con una pensión menor a \$5,900 mensuales), y justifica por qué es necesario un apoyo económico dirigido a personas policías y bomberas retiradas con discapacidad permanente:

*Además de las dificultades económicas que enfrentan las personas pensionadas por la CAPREPOL, derivadas de la discapacidad adquirida durante su tiempo de servicio, se encuentran también las limitaciones debido a su edad. Su seguridad económica se ve restringida conforme la edad avanza, en parte porque las oportunidades de acceso al mercado laboral son carentes para policías y bomberos pensionados o no son acordes a sus habilidades, la falta de capacitación laboral que les permita ampliar sus competencias para el trabajo, la falta de ahorros en activos físicos o financieros al momento del retiro, así como limitadas redes de apoyo familiar y la falta de un sistema de pensiones óptimo.*²³⁹

²³⁶ Ibid., pág.5, dato citado en...

²³⁷ Ibid., pág. 6

²³⁸ Ibidem.

²³⁹ Ibid., pág. 5

A pesar de esto, es importante mencionar que este programa se encuentra activo desde el año 2002, por lo que es presumible que tengan datos de las personas beneficiarias hasta el momento, lo cual puede brindar información sobre los distintos tipos de discapacidad que enfrentan, distinción por sexo o incluso origen étnico y, en este sentido, mejorar los contenidos de la ROP en cuanto a requisitos y rutas de acceso y permanencia.

Sobre la **existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación (indicador 2)**, el programa está dirigido a contribuir a la eliminación de factores que generan desigualdad y discriminación al establecer que el objetivo general del programa es "complementar el ingreso económico de aproximadamente 208 Policías y Bomberos pensionados de la CAPREPOL por discapacidad permanente, con una pensión inferior a \$5,900.00 mensuales, mediante la entrega de un apoyo económico mensual variable de acuerdo al tabulador establecido por la CAPREPOL, además de promoción de derechos humanos"²⁴⁰. Asimismo, los objetivos específicos del programa son:

1. *Otorgar el apoyo económico a policías y bomberos pensionados de la CAPREPOL por discapacidad permanente para complementar su ingreso económico mensual.*
2. *Brindar información sobre derechos humanos y género entre la población beneficiaria y sus familias.*²⁴¹

De acuerdo con las especificaciones en este mismo apartado, sí existen objetivos que contribuyen a la eliminación de los factores o situaciones que generan desigualdad en distintos grupos que forman parte de la población objetivo, pues sobre estos objetivos anteriormente mencionados se establece lo siguiente:

- 1) *El Programa atenderá todas las solicitudes sin distinción de sexo, religión, orientación sexual, pertenencia étnica y condición física de las madres, padres o responsables de las niñas y niños que cumplan con los requisitos de ingreso al Programa.*
- 2) *Se dará prioridad de incorporación a las mujeres pensionadas de la CAPREPOL por discapacidad permanente y que reciben una pensión menor a los \$5,900.00 pesos; esto con el objetivo de fomentar la igualdad sustantiva y de género, con fundamento en el artículo 28, inciso b, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.*²⁴²

Sobre la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (indicador 3)**, no se identificó disposición alguna que de manera injustificada estableciera explícitamente alguna exclusión, limitación o preferencia para algún grupo de población. Sin embargo, en tanto a **la carencia de requisitos**,

²⁴⁰ Ibid., pág. 6

²⁴¹ Ibidem.

²⁴² Ibidem.

lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias (indicador 4), hay algunas observaciones a considerar, pues si bien el programa está dirigido específicamente a personas con discapacidad (un grupo de atención prioritaria) y no existe disposición alguna que de manera injustificada establezca explícitamente alguna exclusión, limitación o preferencia para algún grupo de población; sí se encontraron disposiciones que pueden hacer complejo el acceso o la permanencia para algunas personas con ciertos tipos de discapacidad.

En cuanto a requisitos de acceso e instrumentación, la persona solicitante pensionada debe acudir de manera presencial a la oficina de CAPREPOL o alguna otra instancia donde se le indique, a solicitar información del programa, entregar la documentación necesaria para solicitar ingresar al programa, firmar la carta compromiso y recibir la tarjeta electrónica de apoyo económico.

Dos grupos sociales se entremezclan en el perfil de la población objetivo del programa: personas con discapacidad y adultas mayores, por lo que es viable imaginar que para algunas de ellas será difícil acudir presencialmente a las oficinas para recibir informes. Esto podría subsanarse si se cuenta con información sobre el tipo de discapacidad que tienen las personas beneficiarias y atender a las necesidades que logren hacer accesibles sus visitas.

Por otra parte, son de resaltar dos aspectos que se hacen expresos en la ROP:

- 1) *se promoverá la inclusión de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el presente programa social y*
- 2) *“Cuando por razones presupuestales un Programa no pueda lograr en sus primeras fases la plena universalidad se optará por la focalización territorial para delimitar un ámbito socioespacial en el que dicho Programa se aplicará a todos los habitantes de dicho territorio que reúnan las características del Programa específico (Artículo 27 de la Ley de Desarrollo Social).²⁴³*

A pesar de lo que estas disposiciones sostienen, no están claras las medidas de igualdad entre hombres y mujeres que se establecerán en un programa con beneficiarios predominantemente de sexo masculino, o si los criterios de focalización territorial resultan adecuados para ponderar el nivel de vulnerabilidad de las personas beneficiarias. Estas consideraciones no son del todo específicas, por lo que abren espacio a arbitrariedades.

En tanto al pase de revista de supervivencia, algunas consideraciones de la ROP son las siguientes:

- 1) *“Se entiende como Pase de Revista de Supervivencia a la solicitud de CAPREPOL a la persona beneficiaria de presentarse en sus oficinas para la comprobación de supervivencia”²⁴⁴;*

²⁴³ Ibid., pp. 10-11.

²⁴⁴ Ibid., pág. 20

2) “Cuando la persona solicitante tenga discapacidad intelectual o su discapacidad impida su traslado, podrá contar con una persona responsable que le auxilie en los trámites que será autorizada por la CAPREPOL”²⁴⁵;

3) La programación de fechas del pase de revista de supervivencia se da por medio de la impresión de recibos de nómina;

4) La Revista de Supervivencia se acreditará a través de diferentes modalidades, una de ellas es acudiendo al domicilio: "se realiza a solicitud de la persona pensionada o su familiar en las primeras dos semanas de los meses de enero y julio, acreditando fehacientemente la incapacidad que lo imposibilita a realizar de manera presencial el pase de Revista de Supervivencia”²⁴⁶.

5) “En caso que la persona pensionada no se localice en el domicilio al que se acude a hacer la visita, se dará por cancelado el trámite de *Pase de Revista de Supervivencia* y este tendrá la obligación de presentarse en la entidad para el *Pase de Revista de Supervivencia*, o bien, solicitar nuevamente la visita domiciliaria”.²⁴⁷

Sería adecuado contar con un registro de las personas beneficiarias por tipo de discapacidad para considerar particularidades que les impida realizar alguno de estos procedimientos. La programación de fechas del pase de revista de supervivencia por medio de impresión de Recibos de Nómina, por ejemplo, no es el más recomendado para las personas con discapacidad o debilidad visual, sería importante considerar otro tipo de difusión, como el mensaje de voz.

El **indicador 5** relacionado con la **inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente** permite algunas observaciones interesantes. El objetivo del programa es "*complementar el ingreso económico de aproximadamente 208 Policías y Bomberos pensionados de la CAPREPOL por discapacidad permanente, con una pensión inferior a \$5,900.00 mensuales, mediante la entrega de un apoyo económico mensual variable de acuerdo al tabulador establecido por la CAPREPOL, además de promoción de derechos humanos*"²⁴⁸.

En este sentido, la ROP incluye un beneficio de transferencia monetaria dirigido a mejorar las condiciones económicas y de derechos humanos de un grupo de población específico que histórica y estructuralmente han sido discriminado, en este caso, las personas con discapacidad. Es así que el programa evidencia el problema estructural que enfrenta la Ciudad de México y el país entero en cuanto a la seguridad social de las personas, y en este caso específico, el inadecuado sistema de pensiones que no permite alcanzar una vida digna. Aunque el programa social está dirigido a mejorar la condición o posición de grupos

²⁴⁵ Ibidem.

²⁴⁶ Ibid., pág. 23.

²⁴⁷ Ibidem.

²⁴⁸ Ibid., pág. 6.

discriminados histórica, estructural o sistemáticamente, éste no será suficiente ante la amplia problemática de la deficiente seguridad social.

En el **indicador 6.1** referente a la **carencia de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados**, no se identificó alguna disposición, bien o servicio que de manera injustificada o desproporcionada beneficien, directa o indirectamente, a grupos social, económica o políticamente privilegiado dentro de la ROP. Por su parte, sobre el **indicador 6.2** relacionado con la **carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios**, la ROP carece de condiciones que puedan generar un efecto de profundización en las desventajas, brechas o limitaciones que enfrentan grupos sociales que han sido histórica, estructural o sistemáticamente discriminados y se dirige a un de grupo de población prioritario. Asimismo, dentro de los requisitos y lineamientos de operación existen algunas disposiciones que contemplan a ciertos subgrupos dentro de la población objetivo, por ejemplo:

- 1) En los objetivos se menciona que “se dará prioridad de incorporación a las mujeres pensionadas de la CAPREPOL por discapacidad permanente y que reciben una pensión menor a los \$5,900.00 pesos; esto con el objetivo de fomentar la igualdad sustantiva y de género”²⁴⁹, aunque, no se menciona el mecanismo mediante el cual se materializará esta disposición.
- 2) En los requisitos de acceso, se establece que en el programa "Se promoverá la inclusión de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres"²⁵⁰, aunque no explícita de qué forma se garantizará esta disposición.
- 3) Dentro del apartado de casos de excepción, se colocó que "cuando la persona pensionada solicitante no cuente con algún documento de identificación oficial vigente o aquellos que comprueben su personalidad jurídica, será la Caja de Previsión de la Policía Preventiva de la Ciudad de México (CAPREPOL) quien determine si la incorporación procede y lo hará de conocimiento del DIF Ciudad de México vía oficio"²⁵¹.
- 4) Dentro del apartado de criterios de selección de la población beneficiaria, se incorporó que "Cuando no sea posible la plena cobertura por razones presupuestales, las personas pensionadas solicitantes que presenten su solicitud de registro al programa en las instalaciones de la CAPREPOL, se incorporan a una 'lista de espera' que estará sujeta a la disponibilidad de espacios que se puedan presentar. Priorizando a las mujeres pensionadas solicitantes, así como a las personas de identidad indígena"²⁵². Sin embargo, tampoco se menciona de qué manera se aterrizará dicha disposición.

Sobre la **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (indicador 7)**, la ROP sí cuenta con una disposición específica en la que se señala la prohibición de que servidores/as públicos/as incurran en un trato que niegue, restrinja o

²⁴⁹ Ibidem.

²⁵⁰ Ibid., pág.10.

²⁵¹ Ibid., pág.11.

²⁵² Ibid., pág.10.

limite derechos, bienes o servicios públicos a grupos de población particulares basado en prejuicios, sin embargo, no se establecen las sanciones específicas a las que podrían hacerse acreedoras en caso de incumplimiento.

Dentro del apartado de procedimiento de quejas, se establece lo siguiente:

Se prohíbe cualquier acto conducta discriminatoria por acción u omisión por parte de las personas servidoras pública en la implementación, seguimiento o evaluación del programa social. La violación a esta disposición será sancionada conforme al marco jurídico vigente en la Ciudad; las personas beneficiarias podrán acudir al Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED), para su investigación.²⁵³

Sobre la **disposición de mecanismos explícitos para combatir la discriminación y garantía de no repetición de presuntos actos discriminatorios (indicador 8)**, existen mecanismos de exigibilidad y queja pues la ROP establece de manera puntual lo siguiente:

En el apartado requisitos de permanencia, causales de baja o suspensión temporal de estas reglas de operación, se precisa que todo beneficiario o solicitante es sujeto de un procedimiento administrativo que le permita ejercer su derecho de audiencia y apelación, no sólo para el caso de suspensión o baja del programa, sino para toda aquella situación en que considere vulnerados sus derechos²⁵⁴. También establece dentro de los derechos y obligaciones de las personas beneficiarias el "recibir una atención oportuna, de calidad, no discriminatoria y apegada al respeto, promoción, protección y garantía de sus derechos"²⁵⁵ y a "interponer quejas, inconformidades, reclamos, denuncias y/o sugerencias, las cuales deberán ser registradas y atendidas en apego a la normatividad aplicable".²⁵⁶

A pesar de ello, algunos de los mecanismos parecen no estar adaptados a las necesidades específicas del grupo social al que está dirigido el programa social. Se pueden establecer a manera de ejemplo dos problemas: 1) Para la queja en primera instancia, se debe presentar un escrito en el Área de Atención Ciudadana de la Dirección Ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad y Desarrollo Comunitario; esto puede dificultar o desincentivar que las personas con problemas de movilidad que no cuentan con una personas cuidadora interpongan una queja al no tener los medios necesarios para acudir a las instalaciones del área de atención ciudadana señalada. 2) Si la respuesta no es favorable, es posible seguir el proceso de queja o inconformidad ante la Procuraduría Social o el COPRED. Sin embargo, no queda claro cuándo es que se debe proceder a una institución o a otra. Podría inferirse que cuando las quejas son de corte más administrativo o logístico se envían a la Procuraduría Social y que cuando se relacionan con actos discriminatorios, se envían al COPRED, pero finalmente, pareciera que la decisión de tomar

²⁵³ Ibid., pág.27.

²⁵⁴ Ibidem.

²⁵⁵ Ibidem.

²⁵⁶ Ibid., pág.28.

un camino u otro depende de la persona quejosa, la cual finalmente tendría que definir si el motivo de queja es por actos discriminatorios o de otra índole.

Sobre la **disponibilidad (Indicador 9)**, el programa cubre alrededor del 3.5% de la población potencial y el 8.2 % de la población objetivo. Dadas las disposiciones establecidas en los apartados de *Objetivos*, *Criterios de selección de la población beneficiaria* y el subapartado de *Casos de excepción*, puede decirse que hay fundamentos para sustentar la asequibilidad del programa para los distintos perfiles potenciales que la conforman, aunque, como ya se mencionó anteriormente, sería recomendable establecer claramente de qué manera se aterrizaran los criterios de género e identidad indígena que se priorizan en las ROP.

Por su parte, en materia de **accesibilidad (indicador 10)**, existen algunos requisitos y lineamientos que podrían no hacer asequibles el acceso, permanencia y presentación de quejas para los distintos perfiles de personas que potencialmente forman parte de la población objetivo. En particular, se hace referencia a todos aquellos requisitos y lineamientos que piden a las personas solicitantes y beneficiarias acudir de manera presencial a las diferentes oficinas sin garantizar aspectos de accesibilidad total o considerar el costo que para algunas personas implicaría acudir a las mismas. Asimismo, algunos avisos que se dan de manera impresa y por única vía, sin tomar en cuenta la discapacidad o debilidad visual.

En este mismo sentido, ya se había mencionado la necesidad de hacer explícitos los mecanismos mediante los cuales se materializarían las cuotas de género e identidad indígena a lo largo de las ROP.

En tanto la **adaptabilidad (indicador 11)**, existe una disposición para flexibilizar los requisitos en el subapartado Casos de excepción, no obstante, sólo se refiere a casos donde no exista la acreditación de la persona solicitante por falta de una identificación oficial. La disposición expresa que:

"Cuando la persona pensionada solicitante no cuente con algún documento de identificación oficial vigente o aquellos que comprueben su personalidad jurídica, será la Caja de Previsión de la Policía Preventiva de la Ciudad de México (CAPREPOL) quien determine si la incorporación procede y lo hará de conocimiento del DIF Ciudad de México vía oficio".²⁵⁷

Sobre la **aceptabilidad (indicador 12)**, el apartado de participación social hace mención a dos mecanismos en esta materia, el primero, relacionado con la interacción que se genera entre la instancia implementadora y las personas beneficiarias a través del pase de revista. En el análisis del indicador 4, ya se argumentó que este proceso debía ser analizado bajo posibles escenarios en los que se incurra en discriminación indirecta. Además, no puede considerarse un mecanismo exclusivo de participación ya que fue creado con otra finalidad, la de corroborar que las personas beneficiarias continúen con vida.

²⁵⁷ Ibid., pág.11.

El segundo mecanismo, a través de las Ferias de Transparencia del Sistema INFO-Ciudad de México, difunde el programa mediante la distribución de trípticos y volantes, sin embargo, es importante no confundir una acción de difusión y promoción con una acción de participación. Asimismo, se menciona la difusión de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, pero esto no es un mecanismo de participación. Adicional a esto, es posible decir que el programa cuenta con algunas disposiciones que fomentan la incorporación prioritaria de mujeres y personas indígenas.

Bajo el análisis del **indicador 13 (inclusión de acciones afirmativas o medidas de nivelación)**, es posible entender este programa como un mecanismo de nivelación en sí mismo a través de la asignación de recursos para las personas pensionadas con una discapacidad. Dentro del programa existen algunas disposiciones que establecen la prioridad de acceso a las mujeres y personas indígenas.

Por otra parte, el indicador **14 (inclusión de medidas positivas o compensatorias)**, permite afirmar que las asignaciones del programa pueden entenderse en un tenor sobre todo compensatorio, pues, aunque las asignaciones repercuten en la esfera social y económica de las personas beneficiarias, tal vez no serían necesarias dentro de un sistema de pensiones y un régimen de seguridad social adecuados.

El **indicador 15 (inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios)**, permite comprender a las asignaciones de este programa bajo la luz de medidas de protección y asistencia, aunque la reparación necesariamente implica abordar aspectos relacionados con el sistema de pensiones, cuyo análisis supera el alcance de un solo programa social.

El **indicador 16.1 (contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios)** y el **indicador 16. 2 (carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios)** posibilitan las siguientes afirmaciones:

- 1) El programa social sí contribuye a la realización o garantía de alguno o algunos de los derechos específicos de alguno o algunos de los grupos prioritarios, sobre todo en tanto los derechos de las personas con discapacidad y el derecho a un nivel de vida adecuado.
- 2) El programa carece de contenidos que de manera directa o indirecta impliquen la violación o irrespeto a alguno(s) de los derechos humanos, con énfasis en aquellos específicos de los grupos prioritarios.

Recomendaciones

A continuación, se presentan algunas recomendaciones por indicador:²⁵⁸

²⁵⁸ No todos los indicadores cuentan con recomendaciones específicas ya que, en algunos casos, las ROP cubrieron con los parámetros establecidos por la metodología.

Indicador 1

- a) Se sugiere colocar en el diagnóstico información que arrojen los registros sobre las personas beneficiarias que han sido partícipes del programa para lograr desagregar datos relevantes como tipo de discapacidad, sexo u origen étnico, por mencionar algunos. La finalidad es ahondar en las situaciones de desventaja o desigualdad que pueden enfrentar grupos específicos de población que forman parte de la población objetivo. Indagar en los registros administrativos posibilitaría, por ejemplo, conocer a cuántas personas se ha beneficiado desde los comienzos del programa y cómo el mismo ha contribuido el apoyo a las personas con discapacidad pensionadas.

Indicador 2

- a) Se recomienda establecer algún o algunos objetivos específicos relacionados con los diferentes tipos de discapacidad que tienen las personas beneficiarias.
- b) Se recomienda mejorar la redacción de los objetivos específicos con la finalidad de que no se confundan con actividades.
- c) Reflejar de manera concreta cómo se instrumentará el objetivo sobre "brindar información sobre derechos humanos y género entre la población beneficiaria y sus familias", ya que no se hace alusión al mismo en los contenidos subsecuentes de la ROP.

Indicador 3

- a) Aclarar en el apartado de *requisitos de acceso*, la razón de establecer únicamente un supuesto de discapacidad, a saber, *discapacidad parcial permanente*, además de aclarar qué es lo que se entiende por *invalidez*. Lo anterior porque si se presenta un caso de discapacidad total permanente surge la pregunta de si estas personas podrían ser beneficiarias del programa. Por otra parte, es importante aclarar cómo se entiende la invalidez en contraste con la conceptualización de discapacidad.

Indicador 4

- a) Respecto al acceso: se recomienda considerar los diferentes tipos de discapacidad cuando se requiere la asistencia física a alguna de las oficinas del Gobierno de la Ciudad de México para realizar trámites respecto al programa, así como considerar opciones adicionales a la selección vía territorialización cuando sea imposible cubrir la universalidad del programa, por ejemplo, tipo de discapacidad, sexo u origen étnico, entre otros.
- b) Sobre el pase de revista de supervivencia: se aconseja contar con el registro de las personas que tienen una discapacidad intelectual o motriz que les impida realizar este procedimiento con la finalidad de informarles claramente los pasos

que tendrían que llevar a cabo para hacerlo desde su domicilio o a través de otra persona. La programación de fechas del pase de revista de supervivencia por medio de impresión en los Recibos de Nómina, no es el más adecuado para las personas con discapacidad o debilidad visual, sería importante considerar otro tipo de difusión: mensaje de voz, por ejemplo.

- c) Definir claramente a qué se refieren con "acreditar fehacientemente la incapacidad que lo imposibilita a realizar de manera presencial el pase de Revista de Supervivencia", ¿esto significa un comprobante médico, fotos, etc.?, es decir, es importante que las personas sepan de qué manera, o mediante qué documentos, acreditan su discapacidad de acuerdo al programa.
- d) Si bien en la ROP se establece que *“en caso de que la persona pensionada resida fuera de la Ciudad de México o zona metropolitana, se acreditará su “Pase de Revista de Supervivencia” a través de constancia de residencia expedida por la Autoridad Local del lugar donde habite o mediante información testimonial rendida ante Autoridad Judicial. Asimismo, las constancias de residencia provenientes del extranjero, deberán ser legalizadas y traducidas al español y máximo con dos meses anteriores de vigencia”*,²⁵⁹ sería apropiado accionar mecanismos de mayor accesibilidad para las personas que residan fuera de la Ciudad de México, por ejemplo, a través de esquemas de verificación virtual como video llamadas, el envío de evidencia actualizada por correo postal -un periódico con fecha vigente, o las visitas domiciliarias para algunos casos graves de discapacidad. .

Indicador 5

- a) Incorporar en el diagnóstico las causas y efectos de la problemática que atiende el programa, en este caso, el contexto que atraviesa el país respecto al derecho a la seguridad social y, en específico, el estado del sistema de pensiones en la Ciudad de México y los efectos que genera en la población general y los grupos vulnerables como las personas con discapacidad.

Indicador 6.1 y 6.2

- a) Se recomienda especificar cómo se compaginarán las cuotas de género y por identidad indígena con el tabulador de pensiones y el criterio territorialidad, también establecidos dentro de la ROP.

Indicador 7

- a) Se sugiere colocar cuáles son los procedimientos de denuncia conforme al marco jurídico vigente en la Ciudad de México, ante cualquier acto o conducta

²⁵⁹ Ibid., pág.23.

discriminatoria por acción u omisión por parte de las personas funcionarias públicas durante la implementación de los programas sociales.

- b) Se propone incluir un flujograma que detalle cómo las personas beneficiarias podrían acudir al COPRED para presentar una denuncia y en su caso se investiguen los hechos, en este sentido, deberían incluirse los datos completos del COPRED, como mínimo: dirección, teléfonos, redes sociales, correo electrónico y horarios de atención.

Indicador 8

- a) Se propone establecer un mecanismo de queja en primera instancia que considere las necesidades y contextos de la población objetivo del programa, sobre todo considerando los diferentes tipos de discapacidad.
- b) Nutrir el flujograma sobre mecanismos de queja para especificar en qué situaciones se debería acudir a la Procuraduría Social, al COPRED o a la Secretaría de la Contraloría General, luego de superada la primera instancia.

Indicador 9

- a) Establecer claramente de qué manera se incorporarán los criterios de género e identidad indígena que se priorizan en las ROP.
- b) Se recomienda incorporar un glosario con términos como accesibilidad, disponibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad para las personas operadoras del programa. Esta recomendación también aplica para los indicadores 10 y 11.

Indicador 10

- a) Realizar una revisión de todos aquellos requisitos o lineamientos que solicitan la presencia y traslado de las personas beneficiarias para asegurar la asequibilidad por condición de discapacidad, también se debe revisar la accesibilidad del inmueble, la traducción de los documentos y trámites para que sean accesibles a personas con discapacidad intelectual, visual y auditiva. Por otro lado, especificar cómo se garantizará la integración de mujeres y personas indígenas al programa en contraste con los criterios de territorialización.

Indicador 11

- a) Se recomienda ampliar la disposición de flexibilización a otros supuestos como acta de nacimiento o comprobante de domicilio, previo análisis del área correspondiente.

Indicador 12

- a) Retomar lo establecido en los lineamientos de las reglas de operación 2020 sobre la incorporación de la participación ciudadana en el diseño e implementación del programa, privilegiando la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Por ejemplo, la activación de Comités ciudadanos consultivos y de seguimiento, así como la opinión de sectores especializados en la materia.

Indicador 13

- a) Establecer claramente cómo se pondrán en acción los lineamientos que dan preferencia de acceso a mujeres y personas indígenas, así como de qué manera compartirán los criterios de asignación relativos a la territorialización.

(Para los indicadores 14, 15, 16.1 y 16.2 no se desprenden recomendaciones)

Programa Especial de Apoyo a personas que perdieron algún familiar en el sismo del 19 de septiembre de 2017 - Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México

Descripción del programa

El Programa Especial de *Apoyo a Personas que Perdieron algún Familiar en el Sismo del 19 de Septiembre de 2017* en el ejercicio 2020 está a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México a través de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a las Niñas, Niños y Adolescentes y la Dirección de Programas a Niñas, Niños y Adolescentes Zona B; el cual otorga apoyo de índole monetario, servicios integrales y canalización de los programas del DIF de la Ciudad de México a familias que perdieron algún integrante víctima del Sismo del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México, con vínculo familiar con mejor derecho y/o dependencia económica.

El objetivo y estrategia general del programa es:

Contribuir a la garantía del ejercicio de los derechos hasta 228 familias (sic) que perdieron algún integrante víctima del Sismo del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México, con vínculo familiar, con mejor derecho y/o dependencia económica. Cualquiera de los criterios deberá ser acreditados, por lo que se considera una familia por domicilio, a través de:

- a) Un apoyo monetario por familia para la restitución de sus derechos.*
- b) Otorgamiento de servicios integrales transversales de las actividades institucionales a cargo del DIF Ciudad de México, a los miembros de la familia.*
- c) Canalización de ser el caso a los Programas sociales del DIF Ciudad de México según las necesidades de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años 11 meses, que hayan perdido a madre, padre, o tutor.²⁶⁰*

Los objetivos específicos de este programa son:

- a) Otorgar hasta 228 familias un apoyo monetario mensual de \$ 4 ,000.00 (CUATRO MIL PESOS 00/100 M.N.) a mes vencido durante los primeros diez días hábiles, de cada mes, mismo que será entregado a partir de la publicación de las presentes Reglas de Operación. El apoyo se otorgará por hogar a quien ostente la jefatura del mismo. Para aquellos beneficiarios de nuevo ingreso, el depósito será retroactivo al mes de julio 2019 y hasta la fecha de inscripción al Programa social.*
- b) Otorgar los servicios integrales transversales de las actividades institucionales a cargo del DIF Ciudad de México, hasta 684 familiares²⁶¹ con los siguientes servicios:*

²⁶⁰ ROP Programa Especial de Apoyo a Personas que Perdieron algún Familiar en el Sismo del 19 de septiembre de 2017 en el ejercicio 2020, disponible en: < [sismo 2017](#)>, (consultado el día 5 de febrero de 2021), pág. 7

²⁶¹ La ROP expresa de forma textual lo siguiente “De acuerdo al Consejo Nacional de Población (2018) las familias cuentan en promedio con 2.15 hijos, por lo que se considera que, si la familia es de cuatro integrantes,

Atención psicológica herramientas psicoemocionales; atención integral en salud de primer nivel; actividades lúdicas; actividades recreativas y culturales (visita a museos, teatros, conciertos, parques recreativos y eventos del DIF Ciudad de México).

*c) Canalizar, de ser el caso a las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años 11 meses, que hayan perdido madre, padre, o tutor a los Programas sociales del DIF Ciudad de México según sus necesidades.*²⁶²

Los bienes y servicios otorgados en este programa consisten en apoyo económico mensual de \$ 4,000.00, (cuatro mil pesos 00/100 M.N.) a través de una tarjeta electrónica. Asimismo, la canalización de a los servicios integrales transversales, que son operados con recursos propios del DIF, los cuales abarcan:

- 1. Terapia Psicológica (un día a la semana)*
- 2. Talleres de herramientas psicoemocionales (duración un mes Tanatología)*
- 3. Atención de primer nivel: 3.1 Aplicación de vacunas del Esquema Básico de Vacunación, detecciones, canalizaciones, servicios de atención, que ofrecen consultas médicas, prenatales y de planificación familiar 3.2 Aplicaciones tópicas de flúor, limpiezas dentales*
- 4. Unidades Básicas de Rehabilitación (una vez a la semana) Mecanoterapia, hidroterapia, masoterapia, termoterapia y electroterapia*
- 5. Actividades recreativas de la acción institucional Aprende y Crea DIFerente Natación, Fútbol, basquetbol y Gimnasia*
- 6. Actividades Culturales Museos, teatros, conciertos, parques recreativos*
- 7. Educación Inicial a niñas en los Centros de Atención y Cuidado para el Desarrollo Infantil (CACDI).*²⁶³

Las ROP de este programa determina a la población potencial, de acuerdo con datos señalados en las notas estratégicas de la Coordinación Ejecutiva de Investigación del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República realizadas en octubre de 2017: “en la Ciudad de México el número total de víctimas mortales fue de 228 personas, de este gran total el 61% de los fallecidos eran 138 mujeres de las cuales, 122 eran adultas y 16 niñas. El 39% restante de los fallecidos eran 90 hombres de los cuales, 72 eran adultos y 18 niños.”²⁶⁴

Tanto la población objetivo como beneficiaria de este programa se definen como:

228 familias de las personas fallecidas víctimas del Sismo del 19 de septiembre de 2017 de la Ciudad de México, se considera una familia por domicilio. Se entiende como integrante de la familia, aquellos con vínculo familiar con mejor derecho y/o

con la pérdida de un miembro de la familia se puede atender con servicios integrales transversales de las actividades institucionales hasta 684 familiares”.

²⁶² Ibid., pág. 7

²⁶³ Ibid., pág. 9

²⁶⁴ Ibid., pág. 4

dependencia económica. Cualquiera de los criterios deberá ser acreditados, con las siguientes características:

- 1. Niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años 11 meses que perdieron Madre, Padre, o Tutor por el sismo;*
- 2. Madre, padre o tutor que haya perdido una o más hijas o hijos por el sismo;*
- 3. Personas con discapacidad y dependencia económica de la persona fallecida por el sismo;*
- 4. Esposas, esposos o concubinas y concubinos de personas fallecidas por el sismo.*
- 5. Hijos o Hijas, Hermanas o Hermanos de 18 años en adelante de personas fallecidas por el sismo y que acrediten residencia en el mismo domicilio de la o las personas fallecidas víctimas del Sismo del 19 de septiembre del 2017.²⁶⁵*

El programa busca contribuir a los derechos de protección social, a un nivel de vida adecuado y al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, a la identidad, a vivir en familia, a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral, a la protección de la salud, a la educación, al descanso, al juego y al esparcimiento, tomando en consideración que las personas damnificadas en algún estado de vulnerabilidad (social, económica, educativa, alimentaria o de salud) no disfrutaran de manera adecuada el ejercicio de los derechos anteriormente señalados.

Resultados de la evaluación

En tanto a la **identificación en el diagnóstico de la situación de discriminación o desigualdad (indicador 1)**, es de resaltar que el diagnóstico menciona algunas situaciones de desventaja o desigualdad que pueden enfrentar grupos específicos de población frente a un desastre natural.

En principio, se refieren algunos datos que permiten desagregar por sexo la información de las personas fallecidas por el sismo, sin embargo, la población objetivo del programa son las personas familiares que perdieron algún miembro de su familia nuclear, a las cuales no se les describe de forma puntual: "De la población potencial (que son el total de las y los familiares de las personas fallecidas por el sismo), para la medición de la población objetivo, no existen fuentes estadísticas que identifiquen cuántos son pobres o en situación de vulnerabilidad previa, sin embargo, es un hecho que al perder a un integrante de la familia proveedor sobre todo se necesita un apoyo económico que pueda garantizar el acceso a un nivel de vida digno para los integrantes de la misma".²⁶⁶

Por otro lado, la ROP sí menciona las condiciones previas de desigualdad que prevalecen en la Ciudad de México y que podrían acentuar las condiciones y contextos de las familias ante un desastre natural:

²⁶⁵Ibid., pp.7-8

²⁶⁶ Ibid., p.5

*La protección social constituye una política pública clave para hacer frente a los desastres antes, durante y después de su ocurrencia ya que permite que las familias se encuentren en mejores condiciones para amortiguar choques y situaciones de crisis. Ante esta situación el Gobierno de la Ciudad, a través del DIF Ciudad de México, considera necesario contribuir con la restitución de los derechos de las familias afectadas con la pérdida de un familiar, mediante acciones transversales y con enfoque de derechos, que permita la reintegración de los mismos al tejido social.*²⁶⁷

Dentro de las complementariedades mencionadas en la ROP, es importante destacar esta:

*el Programa Nacional de Reconstrucción 2019 va dirigido a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018. Se busca el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción. La atención será prioritaria para quienes habiten en zonas con mayor grado de marginación, con población mayoritariamente indígena o con altos índices de violencia.*²⁶⁸

Sobre la **existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación (indicador 2)**, la ROP contempla un objetivo específico dirigido a un grupo de población prioritario, en este caso, el de niñas, niños y adolescentes:

"Canalizar, de ser el caso a las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años 11 meses, que hayan perdido madre, padre, o tutor a los Programas sociales del DIF Ciudad de México según sus necesidades"²⁶⁹.

Sin embargo, no existe un objetivo específico que considere la eliminación o incluso, al menos la visibilización, de los factores, condiciones o situaciones que generan desigualdad o discriminación para el otorgamiento del apoyo monetario mensual y el acceso a los servicios integrales transversales de las actividades institucionales a cargo del DIF Ciudad de México.

La ROP **carece de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (indicador 3)**, pues no existe disposición que de manera injustificada establezca explícitamente alguna exclusión, limitación o preferencia para algún grupo de población, sin embargo, en tanto la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias (indicador 4)**, se identificaron algunas disposiciones que, aunque en apariencia son neutrales, por resultado pueden generar exclusión o restricción para personas o grupos de personas:

1. La documentación a presentar incluye en diferentes momentos papeles e identificaciones difíciles de conseguir, considerando que ese tipo de documentos oficiales podrían haber quedado entre los escombros después de un sismo, por

²⁶⁷ Ibid., pág.9

²⁶⁸ Ibid., pág. 6

²⁶⁹ Ibid., pág. 7

ejemplo: actas de nacimiento, comprobantes de domicilio, incluso los documentos de las personas fallecidas.

2. Los procesos administrativos de subsanación de inconsistencias, pase de supervivencia, recepción y reposición de la tarjeta electrónica y el que deriva de no recibir el apoyo económico dentro de los 10 primeros días del mes, implican que las personas beneficiarias se presenten de manera personal y presencial en el Módulo de Atención Ciudadana del Programa Especial de Apoyo a Personas que Perdieron Algún Familiar en el Sismo del 19 de Septiembre de 2017, lo cual podría excluir a personas con diferentes discapacidades, niñas, niños y adolescentes, personas mayores y/o alejadas territorialmente del módulo de atención. Incluso se menciona que "la tarjeta electrónica de reposición única y exclusivamente se entregará a la persona beneficiaria del Programa que se encuentre registrado en la base de datos de la Subdirección de Políticas Públicas para la Atención de Niñas y Niños Zona B de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a las Niñas, Niños y Adolescentes".²⁷⁰

El **indicador 5** referente a la **inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente** permite generar reflexiones interesantes sobre el alcance de los programas sociales pues, si bien se establece como población beneficiaria prioritaria a las personas familiares con dependencia económica, con discapacidad, personas mayores y niñas, niños y adolescentes, se considera que al programa *Apoyo a Personas que Perdieron algún Familiar en el Sismo del 19 de Septiembre de 2017* no se le podría exigir la mejora de las condiciones sociales, políticas, culturales, económicas o de cualquier otra índole de grupos de población específicos que histórica, estructural o sistemáticamente han sido discriminados, porque éste se gestó en el contexto de una contingencia.

Por su parte, el **indicador 6.1** relacionado con la **carencia de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados**, se deriva que la ROP carece de apoyos y servicios que de manera injustificada o desproporcionada benefician, directa o indirectamente, a grupos social, económica o políticamente privilegiados. No obstante, en tanto al **indicador 6.2**, la ROP considera ciertos requisitos y procedimientos que podrían generar un efecto de profundización en las desventajas, brechas o limitaciones que enfrentan grupos sociales que han sido histórica, estructural o sistemáticamente discriminados, como ya se ha argumentado en el **indicador 4**.

Por ejemplo, el solicitar ciertos documentos de identidad de difícil acceso (considerando la naturaleza del problema público que se busca atender) o la existencia de trámites presenciales, son aspectos que resultan excluyentes para algunos grupos prioritarios, como son las personas con discapacidad o las personas adultas mayores, más si se considera el contexto de contingencia para el que fue creado el programa y la posibilidad material de cumplir con dichos requisitos.

Por otra parte, la posibilidad de flexibilización de requisitos establecida en la ROP que establece de manera concreta: "en el caso de que la Persona solicitante no cumpla con

²⁷⁰ Ibid., pág. 18

alguna documentación solicitada en las presentes Reglas de Operación, el Director Ejecutivo de Apoyo a las Niñas, Niños y Adolescentes valorará y en su caso aprobará la solicitud de apoyo exentando la presentación de dicho documento”,²⁷¹ y la falta de criterios para aplicar esta excepción, podría redundar en discrecionalidad e ir en detrimento de la agilidad del trámite, por lo que sería recomendable detallar los criterios del Director Ejecutivo para la realización de la valoración de exención de documentos.

Al analizar la ROP a partir de **indicador 7 (disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad)**, se hace explícito que la misma contiene una disposición en donde se prohíbe que las personas servidoras públicas incurran en actos discriminatorios, pero no se especifican de manera concisa las sanciones en caso de incumplimiento. Los contenidos que permiten afirmar lo anterior son los siguientes:

1. *Se prohíbe cualquier acto o conducta discriminatoria por acción u omisión por parte de las personas servidoras públicas en la implementación, seguimiento o evaluación del programa social. La violación a esta disposición será sancionada conforme al marco jurídico vigente en la Ciudad; las personas beneficiarias podrán acudir al Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED), para su investigación.*²⁷²

Respecto a las sanciones, a lo largo de la ROP se menciona:

2. *La Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, es el órgano competente para conocer las denuncias de violación e incumplimiento de derechos en materia de desarrollo social, la persona que se considere indebidamente excluida de este programa social podrá presentar su denuncia en Av. Tlaxcoaque No:8 Edificio Juana de Arco Col. Centro Del. Cuauhtémoc, C.P. 06090 Tel. 55 5627-9700.*²⁷³
3. *La Contraloría Social de la dependencia a cargo de instrumentar la política social en la Ciudad de México tendrá a su cargo la supervisión y control de todos los programas que operen en la Ciudad de México, a través de los mecanismos e instrumentos que para tal fin establezca.*²⁷⁴

Por otra parte, respecto a la disposición **de mecanismos explícitos para combatir la discriminación y garantía de no repetición de presuntos actos discriminatorios (indicador 8)**, la ROP sí cuenta con mecanismos de queja y exigibilidad para hacer valer los derechos de las personas presuntamente discriminadas. En primera instancia, se debe presentar un escrito para interponer una queja o inconformidad por la acción u omisión en la aplicación del programa social o por presuntos actos discriminatorios. La persona debe acudir a la Unidad Administrativa responsable del programa social para exponer los hechos de la queja o inconformidad.

²⁷¹ Ibid., pág. 12

²⁷² Ibid., pág. 23

²⁷³ Ibid., pág. 24

²⁷⁴ Ibid., pág. 20

En caso de que la queja o inconformidad no quede solventada, la segunda instancia implica acudir

*a la Procuraduría Social de la Ciudad de México (de acuerdo con el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, la persona que se considere indebidamente excluida del programa podrá presentar la queja ante la Procuraduría Social de la Ciudad de México) o al Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, según sea el caso, a presentar su queja o inconformidad por la acción u omisión en la aplicación del programa social, o por presuntos actos discriminatorios cometidos en su contra*²⁷⁵.

Esto lo puede realizar la persona solicitante o la madre, padre o tutor (a) de la o el beneficiario, registrando su queja a través del Servicio Público de Localización Telefónica, LOCATEL, quien la turnará a la Procuraduría Social de la Ciudad de México para su seguimiento correspondiente, así como a la Secretaría de la Contraloría General. Para este caso, la persona quejosa debe acudir una vez más a la reunión conciliatoria para la atención a la queja o inconformidad presentada ante segundas instancias.

Sobre **disponibilidad (indicador 9)**, la población potencial del programa son las y los familiares de las víctimas mortales del sismo del 19 de septiembre de 2017. Dichas víctimas ascienden a “228 personas (61% eran mujeres de las cuales, 122 eran adultas y 16 niñas y, el 39% restante eran hombres, 72 adultos y 18 niños)”²⁷⁶.

Tanto la población objetivo y beneficiaria del programa constan de

*228 familias de las personas fallecidas víctimas del Sismo del 19 de septiembre de 2017 de la Ciudad de México, se considera una familia por domicilio. Se entiende como integrante de la familia, aquellos con vínculo familiar con mejor derecho y/o dependencia económica. Cualquiera de los criterios deberá ser acreditados, con las siguientes características: 1. Niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años 11 meses que perdieron Madre, Padre, o Tutor por el sismo; 2. Madre, padre o tutor que haya perdido una o más hijas o hijos por el sismo; 3. Personas con discapacidad y dependencia económica de la persona fallecida por el sismo; 4. Esposas, esposos o concubinas y concubinos de personas fallecidas por el sismo; 5. Hijos o Hijas, Hermanas o Hermanos de 18 años en adelante de personas fallecidas por el sismo y que acrediten residencia en el mismo domicilio de la o las personas fallecidas víctimas del Sismo del 19 de septiembre del 2017.*²⁷⁷

Por otra parte, en el apartado de *metas físicas*²⁷⁸ se hace expreso que al año 2019 se tenía en el padrón de personas beneficiarias un total de 116 personas y que se estimaba que 61 se incorporarían en 2020. No queda claro entonces porqué se establece que la población

²⁷⁵ Ibid., pág. 21

²⁷⁶ Ibid., pág. 4

²⁷⁷ Ibid., pp.7-8

²⁷⁸ Ibid., pág. 8

beneficiaria asciende al 100% cuando, en todo caso, se estaría hablando del 73% de cobertura de la población potencial y objetivo.

Por su parte, en cuanto a la **accesibilidad (indicador 10)**, existen algunos requisitos de acceso y permanencia en el programa que podrían complejizar su operación de manera indirecta para algunos grupos prioritarios:

1. Sobre las vías de acceso (física o remotas) para la solicitud y/o goce del apoyo monetario y servicios públicos que ofrece el programa, es importante mencionar que se solicita la asistencia física a las oficinas del programa en diferentes ocasiones, como al momento de la entrega de documentación y la revisión de supervivencia, entre otras, sin aclarar si existen las condiciones o se han hecho las adaptaciones necesarias para atender a personas con discapacidad o adultas mayores.
2. Sobre si los requisitos o condiciones establecidos para solicitar o acceder al programa carecen de disposiciones (costos, traslados, disponibilidad de medios o recursos) que impliquen restricciones o desventajas significativas para las personas con menores recursos económicos, se destaca que las y los familiares de las víctimas del sismo deben acudir en diversas ocasiones a las oficinas del programa para acceder o permanecer en el mismo.
3. Finalmente, sobre si los requisitos o condiciones para acceder al programa carecen de disposiciones que de manera directa o indirecta excluyen o restringen el acceso de manera injustificada a ciertos grupos o perfil de personas, es importante considerar las condiciones y contextos a los que podrían enfrentarse de manera indirecta las personas con discapacidad, adultas mayores y niñas, niños y adolescentes al momento de acceder al programa, destacando lo referente a la documentación y presentación física en las oficinas de la institución responsable de operar el programa.

Estos argumentos se corresponden en buena medida a lo antes argumentado en los **indicadores 4 y 6.1**

En lo relacionado con la **adaptabilidad (indicador 11)**, la ROP contiene de manera explícita disposiciones que señalan la posibilidad de flexibilizar (previo análisis de la unidad administrativa responsable) requisitos o lineamientos para acceder al programa y así adaptarse a las necesidades y diversidad de contextos de las personas o grupos de personas que forman parte de la población objetivo. Se mencionan de forma puntual las siguientes:

En el apartado de metas físicas,

se considera casos de excepción a las personas adultas mayores que sean dependientes económicos de la o las personas fallecidas y jóvenes de 18 a 25 años que se encuentren realizando estudios de tiempo completo y que acrediten dependencia económica de la persona fallecida durante el sismo; al respecto, la Dirección Ejecutiva de Apoyo a las Niñas, Niños y Adolescentes valorará, y en su

*caso podrá aprobar las solicitudes de apoyo exentando la presentación de alguno o algunos de los requisitos establecidos en las presentes Reglas de Operación.*²⁷⁹

En el apartado de requisitos, concretamente a lo relacionado con casos de excepción, se sostiene que en

*el caso de que la persona solicitante haya tenido que movilizarse geográficamente como consecuencia del sismo y que actualmente resida en otra entidad federativa, el Director Ejecutivo de Apoyo a las Niñas, Niños y Adolescentes valorará, y en su caso podrá aprobar la solicitud de apoyo exentando la presentación del comprobante de domicilio de la Ciudad de México establecido en las presentes Reglas de Operación y presentará el comprobante de domicilio de su residencia actual (...) En el caso de que la Persona solicitante no cumpla con alguna documentación solicitada en las presentes Reglas de Operación, el Director Ejecutivo de Apoyo a las Niñas, Niños y Adolescentes valorará y en su caso aprobará la solicitud de apoyo.*²⁸⁰

Los criterios de la valoración de exención de requisitos por parte del Director Ejecutivo pueden hacerse expresos, para evitar discrecionalidades o mayor lentitud en los trámites.

La manera que la ROP contempla la **aceptabilidad (indicador 12)**, es parecida a la de otras ROP de la muestra de la evaluación 2020. Se establece como mecanismo de participación el siguiente:

Aplicar una encuesta de evaluación sobre el impacto del programa a las personas beneficiarias para identificar las herramientas adquiridas para el fortalecimiento de la resiliencia (psicoemocional, físico y mental). Sin embargo, dicha actividad no es suficiente para documentar si el diseño del programa contó con la participación de la ciudadanía, integrando métodos de consulta que garantizan la integración de la visión, necesidades y condiciones de los distintos grupos de personas, sobre todo de las minorías, los pueblos y comunidades indígenas y las mujeres.

En este sentido, y después de las reflexiones hechas en los **indicadores 4, 6.1, y 10**, tampoco se constató que las disposiciones, requisitos o lineamientos de la ROP, así como los bienes o servicios que ofrece son congruentes con la diversidad cultural y de género.

Por su parte, el análisis del **indicador 13** referente a la **inclusión de acciones afirmativas o medidas de nivelación**, permite sostener que la transferencia de recursos y la transversalización de servicios ofrecidos por el programa son una medida de nivelación para las y los familiares de las personas fallecidas por el sismo, mismas que podrían encontrarse en múltiples situaciones de desventaja. Por otro lado, la ROP establece que el programa fomentará la "inclusión de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres".²⁸¹

²⁷⁹ Ibid., pág.9

²⁸⁰ Ibid., pág. 12

²⁸¹ Ibid., pág. 14

Sobre el **indicador 14** relacionado con la **inclusión de medidas positivas o compensatorias**, la transferencia de recursos y la transversalización de servicios que ofrece el programa ante la situación de desventaja de poblaciones vulnerables frente a las consecuencias de un sismo, puede sostenerse que este programa adquiere un carácter compensatorio, pues se trata de una intervención pensada para aminorar el impacto económico, social y emocional de las familias que perdieron a un miembro a causa del sismo 2017.

Sin embargo, no sería posible afirmar que dicho esfuerzo repercutirá en las esferas social, económica y cultural para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos sociales en desventaja, más bien, es un programa que surge ante la contingencia, por lo que su alcance es temporal y tiene la intención de reducir impactos ante un desastre natural. Garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales escaparía en buena medida al ámbito de acción del programa.

Por otra parte, en el **indicador 15** relacionado con la **inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios**, el programa tiene un carácter de protección, asistencia y reparación ante una contingencia emergente. No obstante, dada su propia naturaleza, este tipo de programas no necesariamente están dirigidos a grupos de población prioritarios expuestos regularmente a un mayor riesgo de discriminación o violación a sus derechos fundamentales.

Sobre la **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (indicador 16.1)**, en la ROP se establece que el programa está dirigido al cumplimiento derechos sociales fundamentales, concretamente, "alimentación, educación, no discriminación, salud, seguridad social, trabajo, medio ambiente sano, y derecho a la vivienda".²⁸² Por último, en lo referente al **indicador 16.2** relacionado con la **carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios**, la ROP no contempla contenidos que de manera directa o indirecta impliquen la violación o irrespeto a alguno(s) de los derechos humanos, con énfasis en aquellos específicos de los grupos prioritarios.

Recomendaciones

A continuación, se presentan las siguientes recomendaciones:²⁸³

Indicador 1

- a) Se recomienda utilizar los registros administrativos generados durante los dos años previos de implementación para caracterizar de manera detallada a la población objetivo, es decir, a los familiares de las personas fallecidas en el sismo. En la ROP se afirma que "...no existen fuentes estadísticas que

²⁸² Ibid., pág.6

²⁸³ No todos los indicadores cuentan con recomendaciones específicas ya que, en algunos casos, las ROP cubrieron con los parámetros establecidos por la metodología.

identifiquen cuántos son pobres o en situación de vulnerabilidad previa, sin embargo, es un hecho que al perder a un integrante de la familia proveedor sobre todo (sic) se necesita un apoyo económico que pueda garantizar el acceso a un nivel de vida digno para los integrantes de la misma".²⁸⁴ Dado el tiempo de instrumentación del programa, y lo relativamente pequeña que es la población objetivo, es importante que el programa describa mejor el perfil sociodemográfico de estas familias.

- b) Ahondar en las condiciones de desigualdad que prevalecen para algunas familias en la Ciudad de México y mencionar qué riesgos sociales implican ante un desastre natural.

Indicador 2

- a) Analizar la necesidad de colocar criterios de priorización para algunos de los grupos prioritarios de población respecto al otorgamiento del apoyo monetario mensual y el acceso a los servicios integrales transversales de las actividades institucionales a cargo del DIF Ciudad de México.
- b) Se recomienda replantear los objetivos para que sea explícito aquello que se pretende lograr con la entrega de apoyos a los familiares de las personas fallecidas en el sismo de 2017. La ROP refiere que se busca "contribuir a la garantía del ejercicio de los derechos..."²⁸⁵ pero esto es general y no se hace explícito cómo es que estas transferencias eliminarían las situaciones de desventaja.

(Del indicador 3 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 4

- a) Valorar la solicitud de acudir de manera presencial al Módulo de Atención para realizar los procedimientos de entrega de documentación para acceder al programa, la subsanación de inconsistencias, el pase de supervivencia, la recepción y reposición de la tarjeta electrónica, y en caso de no recibir el apoyo económico dentro de los 10 primeros días del mes, considerando que dentro de la población beneficiaria hay personas con discapacidad, personas mayores y niñas, niños y adolescentes.
- b) Detallar los criterios que deben regir las acciones del Director Ejecutivo para valorar las exenciones de documentos.

²⁸⁴ Ibid., pág.5

²⁸⁵ Ibid., pág.7

(Del indicador 5 no se desprenden recomendaciones)

(Del indicador 6.1 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 6.2

- a) Realizar un análisis minucioso sobre aquellos requisitos y procedimientos que de manera indirecta podrían generar desventajas, brechas o limitaciones de grupos que han sido histórica, estructural o sistemáticamente discriminados.
- b) Se recomienda detallar los criterios del Director Ejecutivo para realizar la valoración de exención de documentos.

Indicador 7

- a) Incorporar un párrafo genérico sobre las sanciones -conforme a la legislación vigente- a las que podrían hacerse acreedores las personas servidoras públicas en caso de incurrir en actos discriminatorios.

Indicador 8

- a) Se sugiere considerar los contextos y condiciones de las personas beneficiarias para interponer un escrito de queja o inconformidad de forma presencial en la Unidad Administrativa Responsable considerando que entre ellos hay grupos de atención prioritaria como personas con discapacidad, personas mayores y niñas, niños y adolescentes.
- b) Especificar en qué casos se acude a la Procuraduría Social, al COPRED o a la Secretaría de la Contraloría una vez que se haya agotado la primera instancia respecto a inconformidades.
- c) Se recomienda colocar los datos de contacto tanto del COPRED y la Procuraduría Social como de la Secretaría de la Contraloría, como mínimo: dirección, teléfonos, redes sociales, correo electrónico, dirección física y horarios de atención.

Indicador 9

- a) Sustentar claramente a la población beneficiaria, de modo que no exista confusión con lo que se expresa en el apartado de *Metas físicas* referente al padrón de personas beneficiarias.
- b) Analizar todos aquellos requisitos que podrían obstaculizar el acceso y permanencia de algunos grupos de población prioritaria al programa, por ejemplo, aquellos que exigen la presencia de las personas beneficiarias en las oficinas del programa sin considerar los obstáculos que podrían enfrentar para acceder a ellas.

Indicador 10

- a) Analizar todos aquellos requerimientos que solicitan la presencia física de las personas considerando todos aquellos obstáculos que les impedirían acceder o permanecer en el programa.
- b) Si la población beneficiaria no se corresponde con el 100% de la población objetivo, se recomienda proponer una estrategia para llegar a las familias de las 228 personas que fallecieron, porque solo habría 116 familias beneficiarias, más las incorporaciones de 2020.

(Del indicador 11 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 12

- a) Atender lo establecido en los Lineamientos 2020 para las reglas de operación de los programas sociales respecto a la participación social con la intención de involucrar diferentes visiones sobre el diseño e implementación del programa.
- b) Incluir dentro de los insumos a analizar para mejorar el programa, el informe trimestral del número de quejas e inconformidades que se atendieron, así como sus resultados, mismo que está a cargo de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a las Niñas, Niños y Adolescentes, y que se entrega a la Dirección de Planeación.

Indicador 13

- a) Se recomienda aclarar de qué manera o, a través de qué medidas, se materializará la inclusión de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el programa social.
- b) Se recomienda analizar la conveniencia de establecer cuotas específicas dentro del programa para ciertos grupos de población, por ejemplo, personas con discapacidad, jefas de familia o adultas mayores; o considerar la inclusión de las personas que no fallecieron, pero que quedaron gravemente afectadas por el sismo y que tienen dependientes económicos.

(Del indicador 14 no se desprenden recomendaciones)

(Del indicador 15 no se desprenden recomendaciones)

(Del indicador 16.1 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 16.2

- a) Definir puntualmente el sistema de selección de la población beneficiaria para evitar discrecionalidad y/o posibles actos discriminatorios directos o indirectos hacia las personas solicitantes y/o beneficiarias.

Refloreciendo Pueblos y Comunidades, 2020” en su Componente “Acciones para Servicios de Traducción y/o Interpretación en Lenguas Indígenas Nacionales” - Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México

Descripción del Programa

El programa “Refloreciendo Pueblos y Comunidades, 2020”²⁸⁶ está a cargo de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México (SEPI), el cual busca crear un sistema de interpretación y traducción en lenguas indígenas nacionales para que los miembros de pueblos originarios y comunidades accedan de manera efectiva a diversos derechos humanos.

El objetivo general del programa es *“Contribuir al fortalecimiento, promoción y garantía de los derechos de los pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas residentes mediante el otorgamiento de apoyos económicos, servicios y/o en especie que fortalezcan sus identidades étnicas y la reconstrucción de su tejido social y comunitario.”*²⁸⁷

El objetivo específico del programa: “Brindar servicios de interpretación y traducción en lenguas indígenas nacionales para el ejercicio pleno de los derechos lingüísticos de los pueblos, barrios y comunidades, y poder acceder plenamente a los servicios de justicia, salud, educación, entre otros para contribuir a erradicar la discriminación.”²⁸⁸

Los bienes y servicios que otorga el programa consisten en acciones para servicios de interpretación y/o traducción en lenguas indígenas nacionales. De manera específica se componen de, al menos, 150 apoyos para brindar 250 servicios de interpretación-traducción y 2 apoyos económicos de \$ 8,000.00 (ocho mil pesos 00/100 M.N.) para personas facilitadoras intérpretes-traductoras.²⁸⁹

²⁸⁶ Nombre completo del programa social o denominación oficial. Tomado de ROP “Refloreciendo Pueblos y Comunidades, 2020” en su componente “Acciones para Servicios de Traducción y/o Interpretación en Lenguas Indígenas Nacionales”, disponible en: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/sepi/1sepi_rop_refloreciendopueblos_comptraduccioninterpretacion_0605.pdf, (consultado el 23 de noviembre de 2020), pág. 9

²⁸⁷ ROP “Refloreciendo Pueblos y Comunidades, 2020” en su componente “Acciones para Servicios de Traducción y/o Interpretación en Lenguas Indígenas Nacionales”, disponible en http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/sepi/1sepi_rop_refloreciendopueblos_comptraduccioninterpretacion_0605.pdf, (consultado el 23 de noviembre de 2020), pág. 20

²⁸⁸ Ibid., pág. 21

²⁸⁹ Ibidem.

Las ROP no mencionan a la población potencial del programa. La población objetivo está conformada por “al menos 75 personas intérpretes-traductoras, así como 2 personas facilitadoras en interpretación-traducción.”²⁹⁰

La población beneficiaria del programa está conformada, de manera directa, por “al menos 75 personas intérpretes o traductoras que brindarán los servicios de interpretación-traducción.”²⁹¹ Las personas a las que se les brinden los servicios de interpretación-traducción constituyen población indirecta.²⁹²

Con este programa se busca combatir la discriminación a la que son sometidos los miembros de los pueblos originarios y comunidades indígenas, situación que “origina una serie de dificultades sistémicas para ejercer sus derechos, lo que se traduce en que se presenten mayores rezagos sociales y niveles de pobreza entre los diversos sectores de la población, tanto en el país como en la Ciudad de México.”²⁹³ Los derechos reconocidos en este programa son de acceso a la justicia, culturales, laborales, lingüísticos.

Resultados de la evaluación

Sobre el **indicador 1: identificación de la situación de discriminación o desigualdad en el diagnóstico**, el programa describe que busca contribuir al acceso al derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a la justicia de las personas indígenas pertenecientes a los pueblos y barrios originarios y comunidades residentes de la Ciudad de México.

Establece como problema público la falta de servicios de traducción para que las personas indígenas accedan a servicios como la salud, la educación o una defensa adecuada dentro de un proceso penal.

Dentro del planteamiento de la población potencial, el diagnóstico muestra situaciones de desventaja o desigualdad que enfrentan las personas integrantes de pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México. Sin embargo, no se hace un desglose de la información por sexo y grupo etario. Si bien hay una referencia general sobre el porcentaje de mujeres y hombres indígenas en cuanto al total de la población que habita en la Ciudad de México, así como las características de su transición demográfica, no guarda una relación con el contenido de la ROP después del apartado de diagnóstico.

De igual manera, aunque el diagnóstico es extenso, no se enfoca en los derechos vulnerados en los cuales desea incidir para procurar su ejercicio y goce. Se hace mención a un conjunto de problemáticas como las desigualdades en el acceso a empleo, servicios de salud y prestaciones laborales, pero cuando se aborda la meta física decanta en los

²⁹⁰ Ibidem.

²⁹¹ Ibidem.

²⁹² Ibidem.

²⁹³ Ibid., pág. 19

"derechos lingüísticos" y no necesariamente en el problema público plasmado en el diagnóstico.

Las cifras por sexo y grupo etario podrían desglosarse en un tenor similar a la pirámide poblacional que se recoge en la ROP, si bien en algunos momentos se brinda un desglose por sexo, éste no se presenta para la población que habla alguna lengua indígena y español (grupo al que pertenecerían, preferentemente, las personas interpretes).

Además de lo anterior, mucha de la información del diagnóstico no se relaciona directamente con la problemática que parece atender el programa, que con base en los objetivos, puede definirse como "la falta de personal de gobierno que hable alguna lengua indígena [...] para que estos grupos de población accedan a procesos justos dentro del sistema judicial, a servicios de salud de calidad y que sean pertinentes a su cultura; es un obstáculo incluso para obtener información básica acerca de sus derechos sexuales y reproductivos, entre muchos otros."²⁹⁴

En tanto a la **existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación (indicador 2)**, el objetivo general establecido en el programa busca fortalecer, promover y garantizar los derechos de los pueblos, barrios y comunidades indígenas residentes en general, sin embargo, es pertinente hacer tres observaciones:

- 1) La falta de visibilización de grupos específicos dentro de la población indígena como: mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y/o personas adultas mayores, por mencionar algunos.
- 2) Si los bienes o servicios serán sólo los de interpretación y/o traducción, se sugiere dirigir el diagnóstico y la información estadística hacia una población concreta (población monolingüe que no recibió atención en su idioma) ya sea en la esfera educativa, de salud o en la relacionada con el sistema de justicia. Lo anterior es consecuente con el hallazgo del indicador anterior: al no haber caracterizado la problemática adecuadamente, los objetivos parecen insuficientes para atender la serie de problemas que fueron abordados.
- 3) El objetivo específico que se menciona es limitado para cumplir lo plasmado en el objetivo general que se refiere a la ampliación de los derechos sociales o la atención a grupos vulnerables que el programa propone. La ROP plantea que esto se logrará a través del otorgamiento de servicios de interpretación - traducción a personas indígenas que así lo requieran, sobre todo en los ámbitos del acceso a la justicia, los servicios de salud y la educación. Si bien los servicios de traducción tienen relevancia para el disfrute de los derechos de las personas indígenas (sobre todo en el ámbito del acceso a la justicia), las traducciones en sí mismas son medios y no fines para la materialización de derechos o la disminución de brechas de desigualdad. Por tanto, entre el objetivo general y el objetivo específico existe una relación limitada, además de que no se logra establecer de forma puntual cuáles son los factores de discriminación que se combatirán con la intervención. Es así que

²⁹⁴ Ibid., pág. 18

el objetivo general está dirigido a contribuir a la eliminación de factores, condiciones o situaciones que generan desigualdad o discriminación para las personas indígenas que forman parte de la población potencial, pero el objetivo específico es limitado para alcanzar el propósito del objetivo general, además de que dentro de su definición no se hacen distinciones pertinentes -como las relacionadas con el impacto diferenciado de la problemática identificada por razones de género- que sí podrían contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad.

Sobre la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (indicador 3)**, para pertenecer al Padrón de la Red de Intérpretes - Traductores de la SEPI, así como al grupo de facilitadoras intérpretes-traductoras, se estableció como disposición explícita: "ser habitante de la Ciudad de México, preferentemente integrante de algún pueblo, barrio originario o comunidad indígena residente",²⁹⁵ lo cual abre la posibilidad a que personas no indígenas accedan al programa. Asimismo, el requisito de "no ser beneficiario de otro apoyo del mismo programa" puede tener implicaciones excluyentes para el grupo de atención prioritaria al que se busca apoyar.

En tanto a la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias (indicador 4)**, la difusión de los requisitos y el procedimiento de acceso al programa se establece a través de tres medios: página web, físicamente en las oficinas de SEPI y mediante teléfono, no obstante, de acuerdo al diagnóstico y a los objetivos generales y específicos establecidos, el programa está dirigido a las personas indígenas de los pueblos y barrios originarios y comunidades residentes, mismas que con frecuencia se encuentran en la periferia de la Ciudad o se enfrentan con obstáculos para acceder a internet, por lo que la difusión de dichos requisitos podrían limitar el acceso a la población a la que se pretende llegar.

En el procedimiento de acceso se establece *que*

*como parte de los criterios de selección, tendrán prioridad personas en situación de desventaja social (personas con discapacidad, personas indígenas con algún familiar privado de su libertad, personas con enfermedades crónico degenerativas o que vivan en zonas de alta marginalidad, personas LGBTTTI, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos)*²⁹⁶

Sin embargo, esta referencia sólo hace alusión a las personas que directa o indirectamente soliciten los servicios de traducción, no así a las personas que soliciten ser parte de la red de personas intérpretes-traductoras o facilitadoras.

Sobre esta misma especificación, en ella no se establece la prioridad sobre aquellas personas que estén enfrentando un proceso de justicia penal de cualquier índole (por ejemplo, mujeres dentro de un juicio de lo familiar).

²⁹⁵ Ibid., pág. 22

²⁹⁶ Ibid., pág. 25

Sobre la **inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente (indicador 5)**, es importante hacer notar que el objetivo particular del programa es proporcionar servicios de interpretación y traducción en lenguas indígenas nacionales, por lo que puede entenderse a estos servicios como herramientas que contribuyen al ejercicio pleno de los derechos lingüísticos de los pueblos, barrios y comunidades originarias, y al acceso pleno a los servicios de justicia, salud, educación, entre otros, para contribuir a eliminar la discriminación.

La meta física se expresa en: al menos 150 apoyos para brindar 250 servicios de interpretación traducción. De acuerdo con la ROP, con estos apoyos se contribuirá al reconocimiento, garantía y protección de los derechos lingüísticos de las personas integrantes de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

En tanto a la **carencia de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados (indicador 6.1)**, algunos de los requisitos solicitados para formar parte de la Red de personas intérpretes-traductoras y facilitadoras se proponen como "preferentes", sin embargo, más adelante, en la solicitud de documentos se plantean como obligatorios, sin especificar de qué manera éstos podrían omitirse. Se establecen de la siguiente manera:

"Para la incorporación al Padrón de la Red de Intérpretes - Traductores de la SEPI, los requisitos son los siguientes:

- 1) Contar con capacitaciones en interpretación, preferentemente.*
- 2) Tener experiencia comprobable en interpretación, preferentemente.*
- 3) Preferentemente tener experiencia en interpretación en el ámbito de la justicia, salud y/o educación;"*

Aunque no es posible asegurar que este planteamiento beneficiaría directa o indirectamente a grupos privilegiados, sin duda, es un requisito que podría propiciar que sólo ciertos perfiles logren acceder al programa. Queda a reflexión si la solicitud de los servicios de traducción interpretación debería plantearse en el ámbito de un programa social y si es precisamente esta ambivalencia de categorías entre personas beneficiarias de un programa social o prestadoras de servicios profesionales que se palpa a lo largo de las reglas de operación para los traductores, la que propicia requisitos nebulosos.

Sobre la **carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios (indicador 6.2)**, los hallazgos están alineados a la reflexión del indicador anterior. El objetivo particular del programa se plantea como "brindar servicios de interpretación y traducción en lenguas indígenas nacionales que contribuyan al ejercicio pleno de los derechos lingüísticos de los pueblos, barrios y comunidades, y al acceso pleno a los servicios"²⁹⁷, y para lograrlo se propone establecer una red de intérpretes-traductores y facilitadores, y el ofrecimiento de

²⁹⁷ Ibid., pág. 20

los servicios de interpretación traducción oral o escrita, sin embargo, se coloca a las personas aspirantes a formar parte de la Red como la población beneficiaria directa del programa, cuando las y los beneficiarios finales y directos debieran ser las personas que reciben los servicios.

Resulta confuso colocar a las personas aspirantes a formar parte de la Red como la población beneficiaria directa del programa y, al mismo tiempo, solicitarles una serie de requisitos y documentos de admisión exhaustivos como si se encontraran participando en un proceso de selección para ocupar un puesto. Esta situación, podría entenderse como una condición que potencialmente genera un efecto de profundización de desventajas hacia un grupo históricamente discriminado, en donde se utiliza un programa social para obtener servicios de traducción-interpretación que en realidad deberían estar adscritos a SEPI.

En tanto a que se contemple por lo menos una **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (indicador 7)**, el programa sí cuenta con una donde señala la prohibición de que personas servidoras públicas incurran en un trato que niegue, restrinja o limite derechos, bienes o servicios públicos a grupos de población particulares basado en prejuicios, pero no se especifican las sanciones respectivas en caso de incumplimiento. El párrafo se expresa de la siguiente manera:

Queda prohibido cualquier acto o conducta discriminatoria por acción u omisión por parte de las personas servidoras públicas en la implementación, seguimiento o evaluación del Programa. La violación a esta disposición será sancionada conforme el marco jurídico vigente en la Ciudad y las personas beneficiarias podrán acudir al Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, COPRED, para su investigación. El mecanismo para brindar a la ciudadanía información para denunciar cualquier delito electoral es la línea telefónica INETEL (01 800 433 2000).²⁹⁸

Sobre la existencia de **mecanismos explícitos para combatir la discriminación y garantía de no repetición de presuntos actos discriminatorios (indicador 8)**, la ROP explica los medios e instancias donde se pueden hacer valer los derechos de las personas presuntamente discriminadas, pero no contiene reglas explícitas sobre procesos como la reclamación, la conciliación o las medidas administrativas, que podrían ser utilizadas para restituir los derechos. Lo que menciona la ROP es:

De conformidad con el artículo 51 de la Ley de Desarrollo Social de la Ciudad de México (sic), las personas derechohabientes o beneficiarias de los programas sociales, tendrán los siguientes derechos y obligaciones:

IV.- A interponer quejas, inconformidades, reclamos, denuncias y/o sugerencias, las cuales deberán ser registradas y atendidas en apego a la normatividad aplicable.²⁹⁹

²⁹⁸ Ibid., pág. 27

²⁹⁹ Ibid., pág. 29

En tanto el procedimiento de queja o inconformidad ciudadana, la ROP menciona lo siguiente:

Las personas solicitantes y/o beneficiarias del Programa pueden en cualquier momento interponer una queja o presentar una inconformidad debidamente fundada y motivada, en persona o por escrito, en los buzones que para este fin instale la DEDI ubicada en Av. Fray Servando Teresa de Mier 198, 2° piso, Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc C.P. 06090, Ciudad de México, o en redes sociales <https://www.facebook.com/sepicdmx/> o <https://twitter.com/SEPICDMX>, brindando la información suficiente para su atención, o bien vía telefónica al 5551283800 o 5511026500, extensiones 6516 y 6520.

En caso de que la DEDI adscrita a la SEPI, responsable del Programa, no resuelva la queja, cualquier persona puede interponer su queja ante el Órgano Interno de Control en la SEPI, Av. Fray Servando Teresa de Mier 198, piso 3, Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc C.P. 06090, Ciudad de México; o ante la Procuraduría Social de la Ciudad de México a través del Servicio Público de Localización Telefónica, LOCATEL, en un horario de lunes a viernes 09:00 a 18:00 horas, o a través de su página de internet <http://www.prosoc.cdmx.gob.mx>.³⁰⁰

Sobre el **indicador 9** relacionado con la **disponibilidad**, se identificaron los siguientes hallazgos:

- 1) La cobertura establecida no abarca un porcentaje significativo de la población potencial (por lo menos el 20%). Se establece como personas beneficiarias del programa social a 75 personas intérpretes traductoras y personas facilitadoras, cifra que no tiene un sustento derivado del diagnóstico.
- 2) La cantidad de bienes o servicios públicos es razonablemente suficiente para cubrir una parte significativa de la demanda encarnada por la población objetivo (por lo menos el 20%): Se estableció como la meta física del programa al menos 150 apoyos para brindar 250 servicios de interpretación-traducción. Sin embargo, no se establece cuál es la demanda de servicios de traducción-interpretación de la población objetivo por lo que no es posible definir si es razonablemente suficiente.
- 3) Los requisitos para que la población objetivo pueda disponer del bien o servicio público son asequibles para los distintos perfiles potenciales que la conforman. No se brinda una caracterización específica de la población beneficiaria directa, que en este caso son las personas traductoras y asistentes, por lo que es complejo establecer si los requisitos solicitados son adecuados o, al contrario, limitan el acceso al programa.

En tanto la **accesibilidad (indicador 10)**, existen varios aspectos que tendrían que ser considerados por la institución implementadora en aras de que el programa logre supeditarse en mayor medida a la perspectiva de igualdad y no discriminación:

³⁰⁰ Ibid., pág. 27

Para iniciar, este programa está dirigido a dos poblaciones beneficiarias, una de forma directa y otra indirecta. Para ambas, SEPI estableció la siguiente información en la ROP:

*La DCIR a través de la Subdirección de Lenguas Indígenas serán las áreas operativas que atenderán en todo momento a la población objetivo, particularmente a aquellas personas que, por edad, discapacidad, o alguna otra condición que impida poder asistir a los talleres, material o medios electrónicos imposibilitando el acceso a la información, a través de la línea telefónica al 5551283800 o 5511026500 cuando se requiera.*³⁰¹

Sin embargo, es importante apuntalar lo siguiente:

- 1) Sobre las vías de acceso para los distintos perfiles de personas que potencialmente forman parte de la población objetivo, particularmente para las personas con algún tipo de discapacidad:
 - No se especifica si la información que se difundirá y proporcionará para acceder al programa se hará en lenguas originarias mexicanas, considerando que la población objetivo son las personas indígenas pertenecientes a los pueblos y barrios originarios y comunidades residentes.
 - Aunque se especifica que la Subdirección de Lenguas Indígenas atenderá en todo momento a la población objetivo y, particularmente, a aquella que por alguna condición esté imposibilitada para asistir a los talleres, material o medios electrónicos, a lo largo del planteamiento de los requisitos y procedimiento de acceso no se hace explícito de qué manera una persona con discapacidad o monolingüe podría presentar los documentos que se solicitan y atender a los procesos que implican acceder al programa. Esto es relevante sobre todo para las personas beneficiarias indirectas, que son las que estarán recibiendo los servicios de traducción-interpretación.
 - Todos los documentos colocados como requisitos deben presentarse en físico en la ventanilla de SEPI, lo cual podría inhibir la participación por las distancias, los horarios y ahora por las medidas sanitarias en el marco de la pandemia.
- 2) Sobre los requisitos o condiciones establecidos para solicitar o acceder a los bienes o servicios públicos y la carencia de disposiciones (costos, traslados, disponibilidad de medios o recursos) que impliquen restricciones o desventajas significativas para las personas con menores recursos económicos:
 - Tanto para las personas beneficiarias directas como indirectas, hay una serie de requisitos y procedimientos que podrían implicar costos, traslados, disponibilidad de medios o recursos, lo cual podría inhibir la participación de personas con menores recursos.
 - La información presentada en los apartados de requisitos y procedimiento de acceso está desordenada y podría confundir a las personas que deseen acceder al programa.

³⁰¹ Ibid., pág. 22.

- 3) Los requisitos o condiciones establecidos para solicitar los servicios tienen algunas disposiciones que de manera indirecta podrían excluir el acceso de manera injustificada a ciertos grupos o perfil de personas, por ejemplo, como ya se ha dicho, las personas monolingües, las personas que viven en la periferia de la ciudad e incluso a las mujeres jefas de familia impedidas de asistir presencialmente a las oficinas de SEPI.
- 4) Sobre la selección de la población beneficiaria, la ROP establece que privilegiará las solicitudes de personas mayores, madres solteras y personas con discapacidad que cumplan con los requisitos, sin embargo, no especifica de qué manera se flexibilizarán los procedimientos de acceso para que efectivamente las solicitudes de estos grupos logren llegar a SEPI. Asimismo, la ROP menciona que "tendrán acceso y participación equitativa en todo momento las personas con alguna discapacidad motriz o visual, personas indígenas monolingües o aquellas que no dominen el idioma español mediante un traductor en su lengua y variante materna, previa solicitud de la persona interesada y personas con sordera mediante un traductor en lenguaje de señas, previa solicitud de la persona interesada". No obstante, no queda claramente establecido cómo dichas personas podrían acceder a la solicitud, es decir, ¿cómo una persona monolingüe se enterará de la existencia del programa si la difusión del mismo se da sólo en español?

En el **indicador 11** relacionado con la **adaptabilidad**, si bien en los apartados sobre requisitos y procedimientos de acceso así como en donde se definen los criterios para la selección de las personas beneficiarias, se menciona reiteradamente que se dará prioridad a las personas y grupos que se encuentren en situación de discriminación o exclusión, no se incluye de manera explícita una disposición que señale la posibilidad de flexibilizar (previo análisis de la unidad administrativa responsable) los requisitos o lineamientos para acceder a los bienes o servicios públicos, o para adaptarse a las necesidades y diversidad de contexto de las personas o grupos de personas que forman parte de su población objetivo.

Además, es importante señalar que la ROP incluye una cláusula o casos de excepción donde para permanecer se debe cumplir con lo siguiente: "(...) En caso de que se requiera documentación adicional deberá ser proporcionada en los términos y plazos establecidos o acordados (...)".³⁰²

También son relevantes algunos hallazgos referentes a la **aceptabilidad (indicador 12)**, a partir de dos aspectos centrales:

- 1) La ROP no documenta de manera suficiente la participación de la ciudadanía y los métodos de consulta que se utilizaron para garantizar que la visión, necesidades y condiciones de los distintos grupos de personas estuvieran presentes, sobre todo

³⁰² Ibid., pág. 25.

de las minorías, los pueblos y comunidades indígenas y las mujeres. Incluso solo se menciona a las personas beneficiarias como las participantes durante la implementación programa.

- 2) Las disposiciones, requisitos o lineamientos establecidos en la ROP, así como los bienes o servicios que ofrece se enfocan a las personas indígenas pertenecientes a los pueblos y barrios originarios y las comunidades residentes, sin embargo, a lo largo de la ROP existen algunas condiciones que podrían considerarse como incongruentes con el respeto a la diversidad cultural y de género, por ejemplo, el diagnóstico no contempla un enfoque de género y no queda claro de qué manera podrían acceder al programa las personas monolingües.

En cuanto a que si la ROP contempla **acciones afirmativas o medidas de nivelación (indicador 13)**, podría entenderse que el ofrecimiento de servicios de traducción/interpretación a personas indígenas son un mecanismo de nivelación para el acceso a servicios y la posibilidad de tocar la puerta de entrada para el disfrute de derechos. Sin embargo, aunque en varios apartados de la ROP se menciona que los grupos discriminados tendrán preferencia en el acceso al programa, no se especifica claramente de qué manera se realizará dicha disposición.

Algo similar ocurre en tanto a la **inclusión de medidas positivas o compensatorias (indicador 14)**, pues el objetivo particular establecido en la ROP tiene la finalidad de repercutir en las esferas social, económica y cultural de las personas indígenas para garantizar el pleno disfrute de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Por su parte, sobre la **inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (indicador 15)**, la ROP menciona en diferentes apartados que las personas podrán acceder a medidas de protección en caso de que consideren que sus derechos han sido violados respecto al acceso o ejercicio del programa, sin embargo, no está presentado en un apartado específico que haga comprensible sus alcances y tampoco hace mención clara de cómo se considerará en estas medidas a las poblaciones prioritarias que están expuestas a mayor discriminación. En otro sentido, el ofrecimiento de servicios de traducción/interpretación a las personas indígenas es una medida de asistencia que resulta clave para acceder al ejercicio de diferentes derechos.

En **los indicadores 16.1 y 16.2** referentes a la **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios** y a la **carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios**, a pesar de los aspectos problemáticos antes mencionados, los objetivos del programa están orientados al cumplimiento de derechos específicos de la población indígena de los pueblos, barrios y comunidades residentes. Sobre el segundo indicador, es recomendable analizar las condiciones de las personas que participan en el programa como traductoras / facilitadoras, pues la confusión entre su rol de beneficiarias de un programa y prestadoras de un servicio podrían redundar en posibles violaciones a sus derechos de forma indirecta.

Recomendaciones

A continuación, se establecen algunas recomendaciones:³⁰³

Indicador 1

- a) Se recomienda, en la medida de lo posible, desagregar la información por sexo y grupo etario dentro de la información contenida en el diagnóstico.
- b) Especificar el problema público en el que se pretende intervenir de manera puntual con datos que apoyen la puesta en marcha de la intervención seleccionada.

Indicador 2

- a) Especificar de qué manera los servicios de interpretación y traducción (objetivo particular) contribuirían de forma concreta a los alcances descritos en el objetivo general, a saber:
 - Fortalecimiento, promoción y garantía de los derechos de los pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas residentes mediante el otorgamiento de apoyos económicos, servicios y/o en especie.
 - Fortalecimiento de sus identidades étnicas y la reconstrucción de su tejido social y comunitario.
 - Promoción del ejercicio pleno de los derechos lingüísticos de los pueblos, barrios y comunidades y,
 - Acceso pleno a los servicios de justicia, salud, educación, entre otros para contribuir a erradicar la discriminación.
- b) Especificar las acciones afirmativas o medidas positivas que se implementarán para cerrar las brechas de desigualdad.

Indicador 3

- a) Si bien los servicios de traducción están dirigidos principalmente a las personas indígenas que así lo soliciten de manera directa o indirecta, sería importante esclarecer cuáles son las brechas de desigualdad a las que el programa pretende dirigirse con la finalidad de no generar confusiones, ya que en la conformación de la Red de personas intérpretes-traductoras y facilitadoras, no se está privilegiando a las personas indígenas pertenecientes a los pueblos y barrios originarios o a las comunidades residentes.
- b) Considerar la difusión del programa en las zonas donde habitan o transitan las personas pertenecientes al grupo prioritario. La difusión sólo de forma electrónica y en el mostrador de SEPI limita oportunidades para estas personas.

³⁰³ No todos los indicadores cuentan con recomendaciones específicas ya que, en algunos casos, las ROP cubrieron con los parámetros establecidos por la metodología.

- c) La palabra “preferentemente” a lo largo de los requisitos que se muestran en la ROP puede redundar en ambigüedades y discrecionalidad, por lo que se recomienda puntualizar los requisitos de tal suerte que las necesidades y documentos que se solicitan sean claros y específicos.
- d) Se recomienda analizar la posibilidad de establecer un sistema de cuotas de personas indígenas para la red de personas intérpretes.
- e) Se sugiere recurrir a los enfoques transversales (género, interseccionalidad, ciclo de vida) para que al momento de seleccionar a las personas beneficiarias se evite el uso del recurso aleatorio.

Indicador 4

- a) Se recomienda incluir dentro de las actividades de difusión de los requisitos y el procedimiento de acceso al programa, acciones directas en los pueblos y barrios originarios y comunidades residentes, así como presentar la información en las lenguas indígenas nacionales si es necesario.
- b) Analizar la posibilidad de incluir acciones afirmativas, tomando en cuenta la situación de desventaja o la falta de acceso de las mujeres a las mismas oportunidades.
- c) En los procedimientos de acceso se habla de una "evaluación" a las personas facilitadoras intérpretes-traductoras. Es aconsejable que se establezcan los aspectos a evaluar con la finalidad de dotar de transparencia y claridad los procesos.

Indicador 5

- a) Colocar información en el diagnóstico que exponga cómo los servicios de traducción/interpretación para personas indígenas frente a procesos judiciales o accesos a servicios básicos como salud o educación, podrían reducir las brechas de desigualdad y coadyuvar al ejercicio o disfrute de derechos, así como los retos que se enfrentan a nivel institucional para sostener este tipo de iniciativas.
- b) Colocar un tabulador donde desglosen los servicios de traducciones brindadas y de ser posible la lengua y el sexo de las personas a quienes se les proporciona el servicio.
- c) Se recomienda describir el proceso de asignación del servicio de traducción a las personas beneficiarias finales y el proceso o criterio de priorización, llegado el caso en que la demanda de servicios sobrepase a los que se contemplan en el programa.

Indicador 6.1 y 6.2

- a) Se sugiere reestructurar el apartado de requisitos de acceso a manera de colocar de forma sencilla y clara los documentos obligatorios y no obligatorios que las personas aspirantes deben presentar para acceder al programa.
- b) Los requisitos de acceso al programa para las personas traductoras cuando se incorpora la palabra “preferentemente” se prestan a la ambigüedad y a la discrecionalidad. Si el problema de fondo está en establecer el ámbito de la figura de persona facilitadora de servicios, se sugiere construir esta figura de forma puntual para evitar problemas en el acceso al programa que conduzcan a posibles violaciones a derechos humanos o discriminación indirecta.
- c) Se recomienda reestructurar el apartado de "definición de población objetivo y beneficiaria" estableciendo con claridad a las "personas beneficiarias facilitadoras de servicios" y a las personas "usuarias finales", que, en este caso, serían aquellas que reciban los servicios de traducción-interpretación.

Indicador 7

- a) Especificar de manera textual cuáles son los procedimientos a seguir para denunciar a las personas servidoras públicas que incurran en una conducta discriminatoria por acción u omisión.
- b) Se recomienda aclarar cuáles son los alcances de intervención que podría tener el COPRED ante una denuncia de este tipo y agregar los datos de contacto necesarios para interponer una denuncia ante esta instancia.
- c) Se sugiere aclarar cuáles son los alcances de intervención que podría tener la Secretaría de la Contraloría General ante una queja de este tipo y agregar el número de teléfono, y correo electrónico de referencia.

Indicador 8

- a) Se recomienda colocar las reglas explícitas para hacer valer los derechos de personas presuntamente discriminadas, tanto por el contenido de las ROP como por personal ejecutor, ante las instancias correspondientes como: la reclamación, la conciliación o las medidas administrativas y de capacitación al personal.
- b) Establecer de forma puntual el procedimiento de queja, incluso a través de un flujograma.

Indicador 9

- a) Establecer con claridad la población potencial, objetivo y beneficiaria. Pueden considerar la información sistematizada de sus registros administrativos.

Indicador 10

- a) Se propone reestructurar el apartado de "definición de población objetivo y beneficiaria" estableciendo con claridad a las "personas beneficiarias facilitadoras de servicios" y a las personas "usuarias finales", que en este caso serían aquellas que reciban los servicios de traducción-interpretación. Lo anterior porque los requisitos y procedimiento de acceso al programa para ambas poblaciones son confusos como están planteado ahora, lo cual podría repercutir en el acceso al programa de las personas que más lo requieran.
- b) Se recomienda reorganizar los apartados de requisitos, procedimiento de acceso y criterios de selección de las personas beneficiarias para que sean mucho más claros e incluyan las vías o mecanismos que se dispondrán para que las personas históricamente discriminadas logren acceder al programa.

Indicador 11

- a) Incluir una disposición explícita que señale la posibilidad de flexibilizar (previo análisis de la unidad administrativa responsable) los requisitos o lineamientos para acceder a los bienes o servicios públicos, para adaptarse a las necesidades y diversidad de contexto de las personas o grupos de personas que forman parte de su población objetivo, sobre todo las que se encuentran en una situación de discriminación o exclusión.

Indicador 12

- a) Se sugiere incluir de manera explícita la manera en que ha participado la ciudadanía y/o la sociedad civil en el diseño del programa o, en dado caso, de qué forma podría participar en los años subsecuentes.

Indicador 13

- a) Se recomienda incluir claramente cuáles serían las acciones afirmativas y las medidas de nivelación que contempla el programa, dando prioridad a los grupos discriminados dentro de la propia población potencial, por ejemplo, a las mujeres y las personas con discapacidad.

(De los indicadores 14 y 15 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 16.1 y 16.2

- a) Centrar las metas en los servicios de traducción/ interpretación ofrecidos y, de manera indirecta, en la estructuración de la red de personas intérpretes, traductoras y facilitadoras.
- b) Se recomienda reformular el diagnóstico, la identificación del problema y los objetivos para señalar cómo esta intervención contribuye a garantizar los derechos de las personas indígenas.

- c) Se sugiere contemplar que los servicios de interpretación sean de carácter permanente.

Seguro de Desempleo, 2020 - Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México

Descripción del programa

Seguro de Desempleo 2020 es un programa a cargo de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México (STyFE), otorga un incentivo económico equivalente al valor mensual de la Unidad de Medida y Actualización (UMA)³⁰⁴ hasta por 6 meses, y fomenta la reinserción laboral de las personas a través de capacitación y una bolsa de trabajo.

El programa establece como objetivo general:

Otorgar una protección económica básica a las personas residentes en la Ciudad de México que hayan perdido involuntariamente su empleo formal en la misma, incluyendo a grupos de atención prioritaria (Personas migrantes connacionales repatriadas o retornadas; huéspedes de la Ciudad de México de diferentes nacionalidades que hayan perdido su empleo; personas en condición de refugiadas o beneficiarias de protección complementaria; personas preliberadas y liberadas de un Centro de Reclusión de la Ciudad de México; mujeres despedidas injustificadamente por motivo de embarazo; personas pertenecientes a comunidades étnicas o indígenas en desempleo; personas defensoras de derechos humanos y/o periodistas en situación de desplazamiento interno por motivos de riesgo que residan en la Ciudad de México; personas productoras y/o trabajadoras agrícolas, forestales, agropecuarias y transformadoras residentes en la Ciudad de México que hayan perdido involuntariamente su empleo a causa de un siniestro, caso fortuito o acontecimiento imprevisto; personas trabajadoras que por motivo de la reconstrucción de sus viviendas o centros laborales, derivados de los daños ocasionados por el sismo de fecha 19 de septiembre de 2017, perdieron su empleo en la Ciudad de México; personas víctimas directas e indirectas del delito violento y víctimas de violencia que hayan perdido su empleo o que con motivo de dicha eventualidad se vean imposibilitadas de ingresar al mercado laboral; personas locatarias y trabajadoras de Mercados Públicos afectadas por obra mayor de rehabilitación, siniestros o casos fortuitos en la Ciudad de México que hayan perdido

³⁰⁴Unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, determinada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con vigencia en el año 2020. Tomado de ROP Seguro de Desempleo 2020, disponible en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/styfe/3trabajo_rop_segurodesempleo_3101.pdf>, (consultado el día 20 de noviembre de 2020), pág. 128.

*involuntariamente su empleo o hayan disminuido sus ingresos; población derivada de convenio interinstitucional), al mismo tiempo, busca crear las condiciones que contribuyan a su reincorporación al mercado laboral formal para la satisfacción del derecho al ingreso y al goce del derecho constitucional al trabajo digno y socialmente útil.*³⁰⁵

Los objetivos específicos del programa son:

*...que la población desempleada cuente con el apoyo económico básico que le permita pagar gastos de transporte para la búsqueda de un nuevo trabajo y canalizar a las personas beneficiarias para capacitación y orientación para encontrar un empleo formal; mientras que el impacto esperado a largo plazo es coadyuvar en la integración del tejido social y familiar. Asimismo, apoyar en situaciones económicas y socialmente difíciles a grupos de atención prioritaria...*³⁰⁶

Los bienes y servicios que otorga el programa social para cumplir con sus objetivos consisten en:

- Apoyo económico, durante seis meses, consistente en la cantidad de \$2,641.15³⁰⁷ (Dos mil seiscientos cuarenta y uno pesos 15/100 M.N.) mensuales, los cuales se otorgan a través de transferencias a una tarjeta bancaria, cheque bancario u otro mecanismo que se estime pertinente, conforme a las disposiciones jurídicas vigentes y aplicables a la materia.

-Canalización de las personas beneficiarias a los programas de empleo, capacitación, adiestramiento y desarrollo de habilidades que proporciona la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México, en los casos en que proceda.

*- Asesoramiento a las personas beneficiarias en el proceso de reincorporación a un empleo en el sector formal, mediante la canalización a bolsas de trabajo, ferias de empleo y otros mecanismos de vinculación e inserción laboral que ofrecen las diferentes áreas de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México.*³⁰⁸

La población potencial del programa “es aquella que reside en alguna de las 16 Alcaldías de la Ciudad de México, de 18 años y hasta 67 años con 11 meses, que está en situación de desempleo (225,482 personas).”³⁰⁹

La población objetivo del programa comprende:

- Población General que hayan perdido involuntariamente su empleo formal;*
- Personas migrantes connacionales repatriadas o retornadas;*

³⁰⁵ ROP Seguro de Desempleo 2020, disponible en http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/styfe/3trabajo_rop_segurodesempleo_3101.pdf, (consultado el día 20 de noviembre de 2020), pág. 95.

³⁰⁶ Ibid., pág. 96

³⁰⁷ La cantidad es la señalada las reglas de operación del Programa.

³⁰⁸ Ibidem.

³⁰⁹ Ibid., pág. 95

- *Huéspedes de la Ciudad de México de diferentes nacionalidades que hayan perdido su empleo;*
- *Personas en condición de refugiadas o beneficiarias de protección complementaria;*
- *Personas preliberadas y liberadas de un Centro de Reclusión de la Ciudad de México;*
- *Mujeres despedidas injustificadamente por motivo de embarazo;*
- *Personas pertenecientes a comunidades étnicas o indígenas en desempleo;*
- *Personas defensoras de derechos humanos y/o periodistas en situación de desplazamiento interno por motivos de riesgo, que residan en la Ciudad de México;*
- *Personas productoras y/o trabajadoras agrícolas, forestales y agropecuarias y transformadoras residentes en la Ciudad de México, que hayan perdido involuntariamente su empleo a causa de un siniestro, caso fortuito o acontecimiento imprevisto;*
- *Personas trabajadoras que, por motivo de la reconstrucción de sus viviendas o centros laborales, derivados de los daños ocasionados por el sismo de fecha 19 de septiembre de 2017, perdieron su empleo en la Ciudad de México;*
- *Personas víctimas directas e indirectas del delito violento y víctimas de violencia que hayan perdido su empleo o que con motivo de dicha eventualidad se vean imposibilitadas de ingresar al mercado laboral formal; y*
- *Personas locatarias y trabajadoras de Mercados Públicos, afectadas por obra mayor de rehabilitación, siniestros o casos fortuitos en la Ciudad de México, que hayan perdido involuntariamente su empleo o hayan disminuido sus ingresos.*³¹⁰

Respecto a la población beneficiaria, se tiene como meta “hasta 44,388 personas al cierre del Ejercicio Fiscal 2020, de acuerdo con el presupuesto autorizado”.³¹¹

El seguro de desempleo

*busca contribuir a satisfacer los grandes derechos sociales universales reconocidos internacionalmente y por las leyes aplicables en la Ciudad de México, particularmente los constitucionales y de la política social configurados por la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y se alinea con los siguientes principios y derechos de la política social de la Ciudad de México: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia, efectividad y protección de datos personales.*³¹²

Resultados de la evaluación

En cuanto a la **identificación en el diagnóstico de la situación de discriminación o desigualdad (indicador 1)**, se entiende el desempleo como una circunstancia que “implica

³¹⁰ Ibid., pág. 96

³¹¹ Ibid., pág. 97

³¹² Ibid., pág. 92

la reducción o eliminación de los ingresos por trabajo y, por tanto, de acuerdo con las condiciones particulares de cada persona, puede derivar en la imposibilidad de hacer frente a las necesidades básicas”.³¹³ Por tanto, es posible establecer una situación de desigualdad de las personas desempleadas con respecto a otras que se encuentran empleadas o cuya situación económica les permite cubrir necesidades básicas.

El diagnóstico también identifica que ciertos grupos específicos parten de contextos desaventajados al enfrentar el desempleo o bien, tendrán acentuadas las posibilidades de sufrirlo, por lo que parte de la noción de un impacto diferenciado y reconoce las situaciones estructurales de desventaja entorno a la problemática de desempleo. Los grupos prioritarios que establece el programa son:

- Personas migrantes connacionales repatriadas o retornadas;
- Huéspedes de la Ciudad de México de diferentes nacionalidades que hayan perdido su empleo;
- Personas en condición de refugiadas o beneficiarias de protección complementaria;
- Personas egresadas y preliberadas del sistema de justicia penal.
- Mujeres embarazadas despedidas injustificadamente.
- Personas pertenecientes a comunidades étnicas e indígenas residentes
- Personas defensoras de derechos humanos y periodistas desplazadas internamente por motivos de riesgo.
- Personas productoras y/o trabajadoras agrícolas, forestales y agropecuarias y transformadoras residentes en la Ciudad de México, que hayan perdido involuntariamente su empleo a causa de un siniestro, caso fortuito o acontecimiento imprevisto;
- Personas víctimas directas e indirectas del delito violento y víctimas de violencia.
- Población vulnerable por siniestro o desastre natural.
- Locatarios de mercados públicos y sus trabajadores.

Para fortalecer el abordaje de la situación de discriminación o de desventaja dentro del diagnóstico, es recomendable agregar información sobre cada uno de los grupos específicos, aspecto que redundaría en una mejor comprensión de las múltiples facetas discriminatorias que el desempleo puede conducir.

Sobre los **objetivos para la eliminación de factores de discriminación (indicador 2)**, de acuerdo con lo establecido en el objetivo general la ROP, “la población que atenderá el Programa Social Seguro de Desempleo se identifica como población general y población de atención prioritaria que resida en la Ciudad de México y que se encuentren en situación de desempleo involuntario, con el objeto de reinsertarlas en el mercado laboral formal”.³¹⁴ Como se mencionó anteriormente, sí se identifican de manera específica a los grupos que

³¹³ Ibidem.

³¹⁴ Ibid., pág. 96.

forman parte de la población prioritaria, sin embargo, no se enuncian acciones para los diferentes grupos que forman parte de la población potencial.

Respecto a la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (indicador 3)**, no se identificó alguna disposición que de manera injustificada establezca explícitamente exclusión, limitación o preferencia hacia a un grupo de población.

Sobre la **carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias (indicador 4)**, si bien se hace expreso en las reglas de operación que las personas migrantes connacionales repatriadas o retornadas; las personas huéspedes de la Ciudad de México de diferentes nacionalidades que hayan perdido su empleo; las personas en condición de refugiadas o beneficiarias de protección complementaria; las personas preliberadas y liberadas de un Centro de Reclusión de la Ciudad de México; las mujeres despedidas injustificadamente por motivo de embarazo; las personas pertenecientes a comunidades étnicas o indígenas en desempleo; las personas defensoras de derechos humanos y/o periodistas en situación de desplazamiento interno por motivos de riesgo, que residan en la Ciudad de México y las personas productoras y/o trabajadoras agrícolas, forestales y agropecuarias y transformadoras residentes en la Ciudad de México, que hayan perdido involuntariamente su empleo a causa de un siniestro, caso fortuito o acontecimiento imprevisto, son sectores sociales que serán incluidos en el programa y cuentan con requisitos específicos de acceso, no se establece algún criterio o procedimiento para que éstos se integren al programa, salvo el Índice de Marginalidad por Unidad Territorial. Esto podría dificultar la toma de decisiones de la asignación del recurso, por ejemplo, en el caso de que dos personas pertenecientes a distintos grupos de atención prioritaria se encuentren en una misma condición de marginalidad territorial.

Aunado a lo anterior, sería adecuado aclarar cuál es el criterio de incorporación al programa para las personas que son canalizadas mediante oficios por otras instancias (numeral 1.4 de la ROP), así como asegurar que exista un padrón o escrito de canalización.

Por otro lado, es importante analizar el impacto que podría tener en las personas solicitantes la modificación hecha en el mes de mayo a los documentos para demostrar la pérdida del empleo:

d) Constancia laboral expedida por el centro de trabajo o patrón la cual debe presentarse en hoja membretada con logotipo de la misma (en caso de contar con él) e incluir los siguientes datos: [...] Datos proporcionados en constancia laboral, serán corroborados telefónicamente por el área de verificación del Programa Social “Seguro de Desempleo”, en cualquier momento del proceso es requisito indispensable que la Constancia Laboral esté acompañada por la copia de la Constancia de Situación Fiscal reciente y actualizada de la persona física o moral con actividad empresarial (patrón) que coincida con la enunciada en el cuerpo de dicha Constancia y que contenga su Código QR (sin excepción). Asimismo, en la Constancia de Situación Fiscal, deberá estar descrito o acreditar que la empresa

*tiene la actualización de sueldos y salarios y/o asimilados a salarios, en la descripción de sus actividades.*³¹⁵

La **inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente (indicador 5)**, se cumple en tanto que el seguro de desempleo es un programa dirigido a mejorar las condiciones sociales y económicas de personas que se encuentren en situación de desempleo involuntario y grupos de población específicos que histórica, estructural o sistemáticamente han sido discriminados. La ROP menciona expresamente los grupos a los que el programa pretende llegar y tiene como finalidad, además de otorgar una transferencia monetaria, promover la recuperación del empleo formal.

No se encontraron en la ROP **disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados (indicador 6.1)**. Sin embargo, respecto a los perfiles de personas beneficiarias promotoras sectoriales y territoriales y personas verificadoras sería importante saber si existen algunas cuotas para los grupos prioritarios.

A lo largo de la ROP no se identificaron **disposiciones adversas para grupos prioritarios (indicador 6.2)**, no alude a contenidos que profundicen la situación de desventaja en la que ya se encuentran los grupos sociales que han sido estructural y sistemáticamente discriminados, su propósito es restituir el acceso al empleo formal, condición que contribuye a la disminución de brechas o, en todo caso, a detener el crecimiento de las mismas.

En cuanto a que la ROP contenga por lo menos una **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (indicador 7)**, esta no cuenta con una disposición específica que prohíba la discriminación, pero sí menciona que las personas solicitantes o beneficiarias que se enfrente a este tipo de actos pueden quejarse en los módulos de atención correspondientes:

*En caso de discriminación, exclusión injustificada o cualquier otra conducta que vaya en detrimento del servicio público prestado por parte de los servidores públicos de la Administración Pública de la Ciudad de México, el solicitante o persona beneficiaria podrá hacer uso de este procedimiento (refiriéndose al procedimiento de queja), mediante la presentación de un escrito que incluya sus datos completos y una narración de los hechos constitutivos de la queja en los Módulos de Atención descritos con antelación en las presentes Reglas de Operación.*³¹⁶

Tampoco se explicitan las sanciones a las que se harían acreedoras las personas funcionarias en caso de actos discriminatorios. En este sentido, es recomendable incluir un procedimiento de queja que contemple actores y tiempos de ejecución.

³¹⁵ Gaceta Oficial de la Ciudad de México, “Aviso por el que se dan a conocer las reglas de operación del programa social, Seguro de Desempleo, para el ejercicio fiscal 2020”, 14 de mayo de 2020, Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, recuperado de <https://trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/ROP_modificadorio_sd_14052020_styfe.pdf>, (consultado el 12 de diciembre de 2020).

³¹⁶Ibid., pág. 120.

La ROP sí contiene mecanismos y reglas para interponer quejas o inconformidades ante posibles actos discriminatorios (**disposición de mecanismos explícitos para combatir la discriminación y garantía de no repetición de presuntos actos discriminatorios, indicador 8**). El procedimiento es el que se describe:

*(...) los Módulos de Atención u Oficinas Centrales e interponer un escrito, los Módulos u Oficinas Centrales deberán canalizar dichos escritos a la Dirección del Seguro de Desempleo quien a su vez emitirá una respuesta en 10 (diez) días hábiles, siendo responsable del seguimiento la Subdirección de Operación del Seguro de Desempleo.*³¹⁷

En caso de no dar por satisfecha la queja, se establecen las opciones de acudir a la Procuraduría Social, a la Secretaría de la Contraloría General o, en dado caso, llamar a LOCATEL para solicitar la derivación, sin ahondar sobre cómo sería dicho proceso, incluso, no se colocan los datos de contacto de las instancias referidas.

Por otro lado, las personas que fueron dadas de baja o no lograron acceder al programa, podrían inconformarse con el tipo de resoluciones propuestas o sugeridas, derivando en un juicio de nulidad, lo cual podría implicar un proceso de difícil acceso para algunas personas.

Sobre el ámbito de la **disponibilidad (indicador 9)**, la ROP establece lo siguiente:

*(...) del universo de población potencial (225 mil 482 personas en estado de desocupación laboral en la Ciudad de México), 110 mil 487 personas están ubicadas en el supuesto de desocupación laboral formal, según datos del INEGI correspondientes al tercer trimestre de 2019, lo que representa alrededor del 49%. Éste último subconjunto de población representa a la población objetivo del Programa. Sólo las personas solicitantes que cumplan con los requisitos de acceso establecidos en las presentes Reglas de Operación serán consideradas como población beneficiaria. Conforme a la proyección presupuestal para el ejercicio 2020, se prevé una población beneficiaria del orden de hasta 44,388 personas, alcanzando una cobertura real del 40% de la población objetivo establecida por el Programa.*³¹⁸

Por tanto, la población beneficiaria del programa asciende a 44,388 personas, lo que representa el 19.6% de la población potencial y el 40% de la población objetivo. Los requisitos de acceso al programa también se consideran asequibles porque contemplan las condiciones de los grupos de atención prioritaria.

Sobre la **accesibilidad (indicador 10)**, los requisitos y procedimientos de acceso son detallados cuando refieren a cada uno de los grupos de atención prioritarios que contempla el programa. Se considera un aspecto positivo la intención de materializar la accesibilidad

³¹⁷ Ibidem.

³¹⁸ Ibid., pág. 97.

para las distintas condiciones sociodemográficas y contextos de la población en circunstancia de desempleo.

Se entiende que la pandemia por el virus SARS-Cov-2 implica grandes retos en materia de accesibilidad, por lo que los servicios o procesos que se hagan vía remota pueden suponer barreras físicas de forma indirecta si es que las herramientas no cuentan con características de accesibilidad. Dado que no se dispone de una cláusula de flexibilización, algunos requisitos como la copia de situación fiscal de la persona moral o física del empleador inmediato de la persona que solicita ingresar al programa, podría derivar en obstáculos o impedimentos que, dependiendo del caso, llegaría a considerarse como discriminación indirecta. Asimismo, algunos de los requisitos implican el traslado de las personas a las instalaciones de los Módulos u Oficinas Centrales, también la erogación de recursos al requerirse copias de documentos, por lo que conviene una revisión puntual de circunstancias específicas de las personas aspirantes.

En cuanto a **adaptabilidad (indicador 11)**, la ROP desglosa detalladamente los requisitos de acceso que requieren algunos grupos de atención prioritaria, lo cual disminuye la necesidad de acudir a la flexibilización de los mismos para hacerlos adaptables. A pesar de ello, no está demás tener cláusulas que permitan este tipo de adaptaciones en caso de requerirlas frente a situaciones particulares. Asimismo, considerar un enfoque interseccional dentro de los procedimientos dirigidos a grupos de atención prioritaria sería idóneo para imprimirle solidez al programa.

Existe un hallazgo respecto a la **aceptabilidad (indicador 12)** que fue identificado en varias ROP, este se refiere a los mecanismos de socialización de los distintos programas, ya que en varias ocasiones quedan circunscritos a interacciones o participaciones exclusivas de las personas beneficiarias, y si bien este tipo de participación es fundamental para conocer la utilidad del programa directamente de las y los usuarios, existen otros mecanismos que son relevantes para lograr un proceso participativo integral. En el programa *Seguro de Desempleo*, a diferencia de otras ROP, se disponen tres tipos de participación:

- 1) Mediante las quejas y sugerencias que la población en general presente a través de su página web.
- 2) La información que se pueda obtener mediante la promoción territorial y,
- 3) Con la participación del Comité Técnico para la Supervisión, Vigilancia y Evaluación del Programa Seguro de Desempleo de la Ciudad de México de la Secretaría de la Contraloría General.

No obstante, dicha exposición de mecanismos no da cuenta de que la ciudadanía haya tenido participación en el diseño del programa ni tampoco de qué manera se contempló la diversidad cultural y de género de forma transversal.

Seguro de Desempleo podría considerarse como una medida de nivelación en sí misma, **(inclusión de acciones afirmativas o medidas de nivelación, indicador 13)**, ya que consideran a diferentes grupos prioritarios y establece requisitos de acceso diferenciados que responden a sus necesidades, lo cual podría interpretarse como un trato preferencial. De igual manera, sobre la **inclusión de medidas positivas o compensatorias (indicador**

14), la finalidad del programa impacta en las esferas social, económica y cultural para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos sociales en desventaja, con el fin de garantizar el pleno disfrute de dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y, en este caso específico, de la promoción de la restitución del derecho al empleo.

Al ver el programa en su conjunto, algo similar sucede con la **inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (indicador 15)**, pues el seguro de desempleo constituye una manera de garantizar la integración de las personas a la dinámica de búsqueda de empleo, por lo que tiene un carácter de protección y asistencia. Además, el empleo también es una forma de integración a la dinámica social.

En tanto **la contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (indicador 16.1)**, el programa cuenta con un nivel de especificidad importante respecto a los grupos de atención prioritaria, lo cual se relaciona estrechamente con las necesidades concretas de los mismos. Por último, en tanto **la carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios (indicador 16.2)**, puede sostenerse que la ROP carece de contenidos que de manera directa o indirecta impliquen la violación o irrespeto a alguno de los derechos humanos.

Recomendaciones

A continuación, se muestran algunas recomendaciones:³¹⁹

Indicador 1

- a) Se considera un aspecto positivo que dentro del diagnóstico se incluya información sobre los grupos de atención prioritaria que se han designado a lo largo de los más de 10 años de implementación del programa. Se recomienda que además de mencionarlos, se incorpore información desagregada sobre causas y efectos del desempleo formal en dichas poblaciones y que los datos presentados sobre la problemática a la que atiende el programa se desagreguen mínimamente por sexo.

Indicador 2

- a) Se sugiere incorporar objetivos específicos o acciones que en su caso llegaran a requerir los grupos de atención prioritaria.

(Del indicador 3 no se desprenden recomendaciones)

³¹⁹ No todos los indicadores cuentan con recomendaciones específicas ya que, en algunos casos, las ROP cubrieron con los parámetros establecidos por la metodología.

Indicador 4

- a) Se recomienda establecer procedimientos para alcanzar a los grupos de atención prioritaria y promover que accedan al seguro de desempleo. No es suficiente con nombrarlos: es necesario establecer rutas de acceso considerando sus condiciones.

(Del indicador 5 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 6.1

- a) Dado el tiempo de instrumentación del programa, es plausible conocer cuáles son las características de las personas beneficiarias y establecer cuotas claras para los grupos de atención prioritaria si es que se constata que se ha beneficiado a un grupo respecto a otros.

Indicador 6.2

- a) Atendiendo a recomendaciones anteriores relacionadas con la incorporación de información desagregada y hablando de la posibilidad de no ahondar brechas o desventajas, es importante conocer el perfil sociodemográfico de las personas beneficiarias del programa para identificar si ha habido distinciones en la asignación y, por tanto, sea necesario fortalecer a los grupos de atención prioritaria. Esta información fortalece el programa atendiendo a necesidades concretas de las personas beneficiarias.

Indicador 7

- a) Se recomienda incorporar una leyenda que prohíba actos discriminatorios y/o excluyentes.
- b) Se propone incorporar los datos completos (dirección, teléfono, correo electrónico y horarios de atención) de las instancias responsables de recibir quejas e inconformidades fuera de los Módulos de Atención: PROSOC y Secretaría de la Contraloría General.
- c) Se sugiere incorporar los datos del COPRED (dirección, teléfono, correo electrónico y horarios de atención) como opción para interponer inconformidades ante posibles actos discriminatorios.
- d) Se recomienda aclarar el papel de la PROSOC, el COPRED y de la Secretaría de la Contraloría en el proceso de queja luego de superada la primera instancia dentro de la institución implementadora del programa
- e) Incluir un esquema o flujograma de procedimiento de queja que incluya actores y tiempos de ejecución.

Indicador 8

- a) Incorporar los datos completos (dirección, teléfono, correo electrónico y horarios de atención) de las instancias responsables de recibir quejas e inconformidades fuera de los Módulos de Atención: PROSOC y Secretaría de la Contraloría General.
- b) Se recomienda considerar las necesidades específicas de algunos grupos de atención prioritaria (por ejemplo, personas con discapacidad) en los procedimientos para interponer quejas e inconformidades, así como se consideraron en los requisitos de acceso e incorporar medidas para atender esas necesidades.
- c) Incorporar los datos del COPRED (dirección, teléfono, correo electrónico y horarios de atención) como opción para interponer inconformidades ante posibles actos discriminatorios.
- d) Aclarar el papel de la PROSOC, el COPRED y de la Secretaría de la Contraloría en el proceso de queja luego de superada la primera instancia dentro de la institución implementadora del programa.

(Del indicador 9 no se desprenden recomendaciones)

Indicador 10

- a) Se sugiere identificar si hay algunos apartados de la ROP donde sea necesario incluir los medios o mecanismos que se pondrían en marcha en casos de requerir atención a personas con discapacidad o que no cuenten con los recursos económicos necesarios para reunir y tramitar los documentos solicitados.

Indicador 11

- a) Podría mejorarse la adaptabilidad del programa considerando la posibilidad de extender el apoyo a ciertos grupos, ya que, por cuestiones de discriminación estructural, algunos de ellos tienen mayores dificultades para conseguir un empleo formal.

Indicador 12

- a) Se recomienda recurrir a otras fuentes de participación donde se incorpore la opinión de la ciudadanía en el diseño y los ajustes de la ROP, por ejemplo, consultas con sociedad civil o consejos ciudadanos de participación.

Indicador 13

- a) A partir de un análisis de las características de las personas beneficiarias, podrían establecerse mecanismos específicos de atención en cuanto al establecimiento de cuotas de acceso o la posibilidad de ampliar el lapso de

tiempo de asignación del recurso. Si bien el seguro de desempleo puede interpretarse por sí mismo como un mecanismo de nivelación, dentro de la población beneficiaria también sería recomendable establecer mecanismos de nivelación específicos bajo una perspectiva interseccional.

(De los indicadores 14 a 16.2 no se desprenden recomendaciones)

Principales hallazgos

El primer hallazgo en la evaluación se refiere a la hoja de ruta utilizada para el diseño de las ROP. Como se mencionó anteriormente, los *Lineamientos para la elaboración de las reglas de operación de los programas sociales para el ejercicio 2020* obedecen principalmente a una lógica secuencial derivada de las causas y los efectos, seguidos de una propuesta de proyecto para atender el problema identificado,³²⁰ sin embargo, también contempla elementos del enfoque de igualdad y no discriminación a lo largo de sus apartados:

- En el apartado de *Aspectos Generales*, a través de las consideraciones sobre la política social de la Ciudad de México, se apunta que ésta debe encaminarse “al goce de derechos”³²¹. Asimismo, en el inciso F se menciona que “las reglas de operación deberán incluir un enfoque de derechos humanos; utilizar un lenguaje incluyente y no discriminatorio; integrar la perspectiva de género; promover la equidad, la inclusión y diversidad social; con el fin de garantizar el cumplimiento de la política en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y derechos humanos y no discriminación”³²².
- En *Diagnóstico*, se establece que las Reglas de Operación de un programa deben ubicar una carencia o necesidad social, los derechos sociales vulnerados por el problema social identificado y procurar la diferenciación de la problemática por sexo, grupo etario y pertenencia étnica.³²³
- En *Objetivo y estrategia general*, a partir del problema social identificado, las ROP deben determinar cómo es que se incidirá en “la extensión y ampliación de los derechos sociales o de la atención a grupos vulnerables” y “la brecha social que se pretende disminuir”. También se solicita contemplar las características de la población a la que están dirigidas.³²⁴
- En *Objetivos y acciones específicas* se pide colocar
las acciones previstas para alcanzar los objetivos específicos, incluyendo el fomento a la equidad social y la igualdad sustantiva, es decir, cómo el programa social contribuirá a la eliminación de factores de exclusión o

³²⁰ 1.Nombre del programa social y dependencia o entidad responsable. 2.Alineación programática (relación del programa con los ejes, derechos, y líneas de acción del Programa de gobierno 2019-2024). 3. Diagnóstico. 4. Objetivo y estrategia general / objetivos y acciones específicas. 5. Definición de poblaciones objetivo y beneficiarias. 6. Metas físicas. 7. Programación presupuestal. 8. Requisitos y procedimientos de acceso. 9. Criterios de selección de la población beneficiaria. 10.Procedimientos de instrumentación. 11. Procedimientos de queja e inconformidad ciudadana. 12. Mecanismos de exigibilidad. 13.Mecanismos de evaluación e indicadores. 14. Formas de participación social. 15. Articulación. 16. Mecanismos de fiscalización. 17. Mecanismos de rendición de cuentas. 18.Criterios para la integración y unificación del padrón universal de personas beneficiarias o derechohabientes.

³²¹ Óp. Cit., Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, *Lineamientos para la elaboración de las reglas de operación de los programas sociales para el ejercicio 2020*, pág. 2.

³²² Ibid., pág.4.

³²³ Ibid., pp.5-7.

³²⁴ Ibid., pág.7.

*discriminación. De ser el caso, las acciones afirmativas o medidas positivas que implementará para cerrar las brechas de desigualdad.*³²⁵

- En *Definición de poblaciones objetivo y beneficiarias*, se invita a contemplar consideraciones sobre las necesidades específicas que las poblaciones prioritarias enfrentan cuando forman parte de un determinado programa social.
- En *Requisitos y procedimientos de acceso*, se establece tener presente las necesidades de los grupos sociales cuyas circunstancias y condiciones de discriminación les hace vivir en contextos de mayor vulnerabilidad.
- En *Criterios de selección de la población beneficiaria*, se propone identificar la focalización territorial y el grupo de edad como aspectos a considerar.
- Se enfatiza la importancia de la gratuidad en los trámites para el acceso a los programas sociales.
- La posibilidad de contar con mecanismos de queja y exigibilidad ante cualquier presunto acto discriminatorio por parte de las personas operadoras del programa.
- En cuanto a los mecanismos de evaluación e indicadores, se propone la posibilidad de incluir indicadores de impacto que visibilicen los diferentes aspectos sociodemográficos relacionados con los grupos de personas beneficiarias o derechohabientes.
- Se contempla la participación social como parte fundamental en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de un programa social.

A partir de esto, es posible constatar que los *Lineamientos para el diseño de los programas sociales en la Ciudad de México* contemplan pautas para estructurar dichos instrumentos de la política social desde una mirada no discriminatoria e inclusiva.

De manera específica, los *Lineamientos 2020* exigen a las dependencias o entidades responsables de un programa social presentar datos sociodemográficos desagregados sobre grupos que, por diversos problemas estructurales, enfrentan de forma diferenciada una serie de vulnerabilidades.

A lo largo de los *Lineamientos* también se hace evidente la exigencia de considerar las necesidades, retos y barreras que cada uno de estos grupos enfrenta y que, en dado caso, los requisitos, procedimientos y condiciones de acceso para un programa social respondan a sus diversas realidades y contextos. Al contar con este punto de partida, existe la suficiente base normativa para que, al menos en una primera mirada evaluativa sobre el diseño de las reglas de operación de los programas sociales, se eviten posibles actos discriminatorios, lo que también proporciona pautas para evitar beneficios a grupos sociales que históricamente han sido privilegiados.

Si bien los *Lineamientos 2020* son susceptibles de ajustes, la óptica del principio de igualdad y no discriminación está presente en ellos, sobre todo en lo que concierne a los grupos de atención prioritaria y cómo deben ser incluidos en el diseño de los programas sociales.

³²⁵ Ibid., pp.7-8

Por tanto, dentro de los *Lineamientos 2020* existe una base sólida de directrices que pueden perfeccionarse progresivamente para que los programas sociales contemplando el enfoque de igualdad y no discriminación, lo cual podría impactar de manera benéfica en la implementación y los resultados de la política social de la Ciudad de México.

Ahora bien, las ROP que formaron parte de este ejercicio pueden observarse, bajo la óptica del enfoque de igualdad y no discriminación, desde los siguientes rubros:

1. Las dirigidas a Grupos de Atención Prioritarios establecidos en la CPCDMX y/o la LPEDCDMX.

- Apoyo a Mujeres en Situación de Violencia de Género.
- Apoyo para el Impulso Laboral de Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal
- Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal
- Refloreciendo pueblos y comunidades: “acciones para servicios de traducción y/o interpretación en lenguas indígenas nacionales”.
- Ciberescuelas en PILARES
- Programa de Apoyo Económico a Policías y Bomberos Pensionados de la CAPREPOL con Discapacidad Permanente
- Núcleos Urbanos de Bienestar Emocional

2. Las dirigidas a combatir condiciones estructurales de pobreza o ingresos insuficientes.

- Comedores Populares
- Fomento Trabajo Digno
- Seguro de Desempleo

3. Las que se relacionan con grupos presuntamente discriminados.

- Programa Especial de Apoyo a personas que perdieron algún familiar en el sismo del 19 de septiembre de 2017.
- Educación para la Autonomía Económica en PILARES

En todas ellas fue posible observar que el apartado de *Diagnóstico* no siempre cuenta con la información suficiente para mostrar las situaciones de desigualdad o discriminación que enfrenta la población potencial y, dentro de ésta, la manera en que se ven impactados los distintos grupos de atención prioritaria. Si bien no es necesario hacer un desglose exhaustivo de cada uno de los grupos prioritarios en todas las ROP, es importante tener presente que los *Lineamientos 2020* solicitan cómo mínimo presentar datos desglosados por sexo, grupo etario y origen étnico.

Respecto a las ROP dirigidas específicamente a los grupos de atención prioritaria, difícilmente contemplan un análisis consistente que permita visibilizar los distintos contextos de opresión -o intersecciones de las múltiples vulnerabilidades- que viven, situación que también se ve reflejada en el escaso nivel de desagregación que prosigue a los indicadores.

Por otro lado, fue posible observar que las ROP no integran un apartado donde se coloquen, de forma clara e integral, los registros administrativos que darán cuenta del proceso de implementación. Si bien este tipo de requisitos forman parte de otro momento de la política pública que no es el diseño, resulta fundamental para registrar de forma clara y consistente las evidencias de la implementación que, posteriormente, serán parte de la base para el rediseño anual del programa.

En los espacios destinados a los objetivos, estrategias y alcances de los programas, no siempre se identificaron los elementos que podrían contribuir a la eliminación de factores de discriminación y, aunque en la mayoría de los diagnósticos se hizo hincapié en los contextos estructurales que ocasionan exclusión y mantienen vigentes las brechas de desigualdad de la población potencial a la que están dirigidos, no se logró aterrizar en qué aspectos específicos los programas contribuirían a combatir dichos escenarios.

En este mismo sentido, tampoco se observó la inclusión concreta de acciones afirmativas o medidas positivas que podrían abonar en la reducción de las brechas de desigualdad, recordar que esta solicitud se contempla explícitamente en los *Lineamientos 2020*.

Ahora bien, seis de las ROP analizadas contemplan la figura de *personas beneficiarias facilitadoras de servicios* y su abordaje es diferente en cada caso, sin embargo, en la mayoría de ellas no queda clara su distinción con una persona prestadora de servicios, ya que para su ingreso al programa generalmente se solicitan requisitos más coincidentes con un proceso de corte laboral, que con uno para acceder a la derechohabencia o beneficio de un programa social.

Esta idea puede ilustrarse -a manera de ejemplo- con el programa *Educación para la Autonomía Económica en PILARES 2020*: si se entiende que las personas facilitadoras de servicios son beneficiarias o derechohabientes se tendrían que especificar los mecanismos que permitirán el acceso a distintos perfiles de mujeres bajo el entendido de que son *beneficiarias de un programa social*. Sin embargo, si se entiende que las personas facilitadoras son, ante todo, proveedoras de un servicio, entonces se valorará, principalmente, su capacidad técnica para la operación del programa y no necesariamente su contexto de vulnerabilidad.

Un aspecto más a reflexionar en este sentido, es la conciliación que debe prevalecer entre enfoque de resultados y enfoque de igualdad y no discriminación para establecer líneas discursivas claras en el diseño de programas sociales, sobre todo si se habla de piezas clave para la instrumentación de los mismos, como es la figura de personas facilitadoras de servicios.

Otro de los hallazgos identificados es el observado en los apartados de las ROP sobre difusión, requisitos, procedimientos de acceso y condiciones de permanencia, ya que en su

mayoría no contemplan los criterios de disponibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y accesibilidad para el disfrute de los programas sociales. Por ejemplo, aunque varias ROP mencionan que algunos grupos de atención prioritaria tendrán preferencia en el acceso y permanencia, no se establecen medidas claras para garantizar dicha sentencia, como podrían ser las acciones afirmativas o las medidas de nivelación. En general, sería beneficioso ahondar en las necesidades y retos que enfrentan los grupos de atención prioritaria frente al acceso y permanencia a los programas sociales

Del proceso evaluativo, se detectó que algunas ROP cuentan con una leyenda genérica donde hacen referencia a la prohibición de actos discriminatorios en la ejecución de los programas sociales, sin embargo, éstas no incorporan las sanciones a las que podrían hacerse acreedoras las autoridades que los cometen de acuerdo con la legislación vigente.

Sería importante que, previo a la mención de las sanciones o alusión al marco legal vigente en la materia, se incorpore una definición de acto discriminatorio -es decir, transmitir de manera sencilla qué acciones por parte de la autoridad podrían considerarse como actos discriminatorios- y se hagan expresas las circunstancias en que, en un determinado programa social, este acto podría tener lugar. Lo anterior porque no todas las personas cuentan con las herramientas suficientes para identificar o intuir si su queja se suscita en razón de un hecho discriminatorio o no.

La mayoría de las dependencias encargadas de operar programas sociales tienen mecanismos para resolver controversias y quejas provenientes dentro de su propio engranaje institucional. Si la queja o controversia sobrepasa la primera instancia, se disponen de otras instituciones para ofrecer alternativas de solución, generalmente se refieren a COPRED, la Secretaría de la Contraloría General o la PROSOC, sin embargo, no siempre es claro de qué manera se podría acceder a estas segundas instancias y a cuál de ellas se tendría que acudir específicamente en caso de un presunto acto discriminatorio.

Por otra parte, casi todas las ROP tuvieron dificultades para integrar una visión adecuada de gobernanza y participación ciudadana. Como primer punto, las encuestas de satisfacción y consulta directa con las personas beneficiarias son sumamente valiosas cuando se retoman para el diseño de los programas, pero no constituyen las únicas vías para realizar este ejercicio, si bien la información recabada por dichos medios puede ser de utilidad, sería relevante identificar otros que retroalimenten los programas de manera estructural, por ejemplo, los comités ciudadanos y especializados.

La idea de gobernanza también se relaciona con la participación de sectores sociales externos al programa, bajo la idea de que proporcionen una mirada crítica desde diferentes ópticas y disciplinas sociales. Entre estos actores es posible mencionar organizaciones sociales, instituciones internacionales o academia, y como bien apuntan los Lineamientos 2020, también podrían ser los Consejos, Comités Vecinales o Comités de Seguimiento de Administración, Supervisión y/o Control.

Los mecanismos de participación social suelen limitarse a *ejercicios demoscópicos* o *encuestas de satisfacción* a las propias personas beneficiarias, sin embargo, si bien dichos

ejercicios son importantes, los Lineamientos 2020³²⁶ dan la pauta para construir mecanismos de participación social bajo un entendido más amplio y garantista.

Finalmente, aunque existe un significativo avance en la incorporación del lenguaje incluyente dentro del diseño de las ROP, algunas instancias aún no cumplen con este requisito indispensable para visibilizar la diversidad de personas a las que se dirigen estas herramientas. Por tanto, la importancia de continuar con la inclusión progresiva del lenguaje incluyente en el diseño de las ROP es otro hallazgo presente en la evaluación.

Recomendaciones

Recomendaciones generales.

- Impulsar una reflexión colectiva (COPRED y Evalúa CDMX) sobre los resultados hasta ahora generados y los alcances a futuro derivados de las evaluaciones hechas a las ROP desde un enfoque de igualdad y no discriminación, considerando como mínimo los siguientes temas de intercambio:
 - Considerar los Lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales como la hoja de ruta para los futuros ejercicios de valoración.
 - Analizar la conexión entre las evaluaciones de diseño desde un enfoque de igualdad y no discriminación y las evaluaciones de diseño de EVALÚA CDMX.
 - Dialogar sobre cómo podrían aterrizarse los principales conceptos de la política antidiscriminatoria dentro de los *Lineamientos* anuales.
- En esta misma línea, es recomendable incorporar en los *Lineamientos* un glosario sobre cómo se entenderán los principales conceptos y herramientas de la política antidiscriminatoria dentro de la lógica del diseño de los programas sociales, es decir, determinar qué significan y cómo se aplican términos como *disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad, medidas de nivelación, medidas positivas o afirmativas, medidas compensatorias, medidas de protección y asistencia*, por mencionar algunas. Dicho glosario también podría ser incorporado en cada ROP, de tal suerte que se especifique cómo se entiende la política antidiscriminatoria en cada programa social.
- Establecer un canal constante de comunicación entre COPRED y Evalúa CDMX para fortalecer las herramientas y directrices necesarias que permitan la incorporación de

³²⁶ Los Lineamientos 2020 establecen lo siguiente respecto a la participación social: “De acuerdo a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y lo establecido por la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad México, la participación ciudadana es el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos (todo ello sin menoscabo de la que pudiera dictar en su oportunidad cualquier otro ordenamiento o ley secundaria que emane de la Constitución Política de la Ciudad de México).

información y datos que reflejen las situaciones de desigualdad o discriminación que enfrenta la población objetivo a la que están dirigidos los programas.

- Reflexionar sobre la necesaria adopción de un enfoque que visibilice las distintas opresiones a las que se enfrentan los grupos de atención prioritarios en el diseño de las ROP, principalmente en la construcción de diagnósticos, indicadores de seguimiento y en lo relativo al acceso y permanencia en el programa.
- Promover ante el Evalúa CDMX la necesidad de establecer dentro de los *Lineamientos* la generación de registros administrativos -considerando el enfoque de igualdad y no discriminación- que den cuenta de la implementación de los programas sociales.
- Fortalecer la incorporación de información que especifique las acciones que posibilitarían la eliminación de los factores de discriminación dentro de los objetivos y alcances de las ROP, así como las posibles medidas positivas y compensatorias necesarias para ello.
- Elaborar una guía -que sea complemento o parte de los Lineamientos- para brindar directrices sobre cómo aterrizar, por un lado, los aspectos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, sobre todo en los apartados de difusión, requisitos de acceso y condiciones de permanencia y, por otro, el establecimiento de acciones afirmativas y medidas de nivelación y compensación.
- Analizar de manera minuciosa los alcances y limitaciones de la figura de *personas beneficiarias facilitadoras de servicios* a la luz del enfoque de igualdad y no discriminación.
- Mejorar de manera sustantiva el aterrizaje de los mecanismos de gobernanza y participación ciudadana dentro de las ROP, considerando las directrices ofrecidas por los *Lineamientos* al menos en los siguientes rubros:
 - Consulta directa a personas beneficiarias o derechohabientes.
 - Consulta a población potencial.
 - Retroalimentación de personas y/o grupos con experiencia en la materia.
 - Participación de comités vecinales, administrativos y de seguimiento, así como consejos ciudadanos.
 - Revisión de quejas y sugerencias.
- Establecer la manera en que se prevendrán, atenderán y dará seguimiento a los actos presuntamente discriminatorios durante la implementación de los programas sociales, mencionar de qué manera se podrían identificar dichos actos, y cuáles son y cómo funcionan los canales internos y externos de reclamo y denuncia, mencionando las consecuencias que este tipo de acciones acarrearán para las personas funcionarias que las realicen de acuerdo a la normatividad vigente. Es recomendable incorporar uno o varios flujogramas donde se describan los supuestos e ilustren todos los caminos institucionales para dar atención a una queja después de superados los primeros espacios dentro de la dependencia.

Asimismo, resulta fundamental colocar la información completa y detallada de cada una de las instancias a donde es posible asistir, en este caso PROSOC, COPRED y Secretaría de la Contraloría General, considerando como mínimo: teléfono, dirección, correo electrónico, teléfonos, redes sociales y horarios de atención.
- Continuar con la incorporación progresiva del enfoque de igualdad y no discriminación en los *Lineamientos* anuales para la elaboración de las ROP.

- Visibilizar los resultados de los ejercicios de evaluación de las ROP desde un enfoque de igualdad y no discriminación, destacando las áreas de oportunidad que posibilitan para trabajar de forma consistente ante los contextos que enfrentan los grupos de atención prioritaria.

Recomendaciones por ROP

A manera de resumen, se presentan algunas impresiones generales por ROP con la intención de mostrar cómo cada una integró el enfoque de igualdad y no discriminación:

Apoyo a Mujeres en Situación de Violencia de Género, 2020 - Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

Dado el ámbito de acción de este programa social (atención de la violencia hacia las mujeres), el mismo se apega en buena medida al enfoque de igualdad y no discriminación. Sin embargo, el programa podría fortalecerse a partir de un análisis de las beneficiarias finales y el reconocimiento de sus características sociodemográficas. Esto permitiría atender necesidades específicas de las mujeres más vulnerables y encontrar espacios para la mejora a partir de un análisis interseccional: dado que la violencia afecta a las mujeres de forma diferenciada, es importante conocer cómo les impactan las dinámicas de centro-periferia, adscripción indígena o afromexicana, orientación sexual e identidad de género y discapacidad en las violencias que sufren, por mencionar algunas.

Apoyo para el Impulso Laboral de Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México – Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México.

En cierta medida, la ROP considera el enfoque de igualdad y no discriminación porque se centra en un grupo de atención prioritaria, en este caso, la población egresada del sistema de justicia penal y del sistema de justicia para adolescentes.

Para fortalecer el programa, es posible resaltar la necesidad de caracterizar las condiciones a las que se enfrenta esta población, particularmente las que pueden concitar discriminación como la discapacidad, la adscripción a una comunidad indígena, el género, la orientación sexual e identidad de género (a pesar de que esta población tenga un rostro predominantemente masculino), entre otras. Se recomienda describir de forma detallada cómo es el mecanismo de priorización para la integración de los grupos de población y se resalta de forma positiva la forma en que el IRS ha interpretado los mecanismos de participación, pues de las instituciones operadoras de programas sociales que se revisaron en este ejercicio, el IRS es quizá la institución mejor ponderada en tanto el criterio de aceptabilidad.

Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2020 - Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México.

El programa se construye en un ámbito de acción en el que las personas beneficiarias encuentran pocas redes de apoyo luego de egresadas del Sistema de Justicia Penal y atiende las necesidades inmediatas de alojamiento, alimentación, vestimenta y movilidad.

Es de resaltar que un objetivo específico se redacta en función del combate a un factor de discriminación. Sin embargo, es importante hacer notar que lo que realmente contribuirá a la restitución de los derechos de las personas egresadas del sistema de justicia penal es la integralidad y articulación con todos los instrumentos y programas del IRS, por lo que se sugiere que esta ROP en particular contemple de manera puntual cómo se relaciona con las intervenciones del IRS y de otras dependencias del Gobierno de la Ciudad de México.

Otro aspecto importante a considerar son las necesidades específicas de los grupos de atención prioritaria que se encuentran en situación de ser beneficiarias del programa, para atender aquellos casos que estén ante un escenario inmediato de mayor vulnerabilidad.

Si bien puede inferirse que el rostro de las personas beneficiarias será predominante masculino, es importante considerar un análisis con perspectiva de género de las particularidades que enfrentan las mujeres cuando recién egresan del sistema de justicia penal, particularmente aquellas que son cuidadoras principales de niñas, niños y adolescentes.

Ciberescuelas en Pilares, 2020 - Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México.

Se sugiere que el programa establezca con claridad las poblaciones potenciales, objetivo y beneficiarias, pues en el diagnóstico de las reglas de operación se entremezclan dos grupos de atención: personas jóvenes y policías de la Ciudad de México. Se debe plantear el programa de tal suerte que se definan las necesidades y problemáticas de estos dos grupos, en donde incluso sería pertinente replantearlo a partir de dos subprogramas. Otro aspecto a considerar sería que, si bien se entiende que estas personas beneficiarias finales serán parte de estos dos grupos, poco se ahonda sobre la dinámica de ingreso, permanencia y retos al momento de acceder a las acciones educativas.

La ROP considera una suerte de descripción sobre los requisitos para acceder al programa y el tipo de vínculo que SECTEI tendrá con las personas beneficiarias facilitadoras de servicios. Si bien queda claro que para ingresar al programa como persona beneficiaria final prácticamente solo se requiere la petición del servicio, no quedan tan claros los mecanismos de selección en caso de sobrecupo y qué tipo de consideraciones se tendrán para las personas beneficiarias finales que presenten mayores o múltiples vulnerabilidades.

Comedores Populares, 2020 – Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

La ROP cuenta con un aspecto perfectible similar al observado en otras ROP: establecer información y requisitos para las personas beneficiarias facilitadoras de servicios en contraste con la poca información sobre las beneficiarias finales.

Poco se conoce sobre el perfil de las personas beneficiarias finales – aspecto a mejorar, si se toma en cuenta el tiempo de instrumentación del programa-, más si se miran estos comedores populares al tenor de la accesibilidad, no se sabe qué medidas se toman en estos comedores para garantizar el acceso de personas con discapacidad o personas cuidadores con niños y niñas. Asimismo, cabe la posibilidad que las personas beneficiarias

facilitadoras de servicios no pertenezcan a grupos de atención prioritaria ni cuenten con instalaciones en unidades territoriales de alto y muy alto índice de marginación.

Tampoco son tan claros los criterios de exención de la cuota de recuperación. Las condiciones de las personas facilitadoras de servicios también podrían ser exploradas en consideración a lo demandante del servicio que proporcionan para la operación del programa, en donde incluso sería importante reflexionar sobre el carácter de *facilitación* que tiene la administración de un comedor.

Educación para la Autonomía Económica en PILARES, 2020 – Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México.

Esta ROP es semejante a la de *Ciberescuelas Pilares* cuyo ámbito de acción también es el desarrollo de acciones educativas. La recomendación general también se relaciona con lo poco que se ahonda en las personas beneficiarias finales, en contraste con el énfasis que se pone en la regulación de la relación que SECTEI tendrá con las personas beneficiarias facilitadoras de servicios.

Se debe ahondar en las características de las mujeres que son beneficiarias de las acciones educativas. Los padrones solo recogen información de las personas beneficiarias facilitadoras de servicios y no se ahonda en ningún criterio de selección de las beneficiarias finales, se entiende que para éstas el proceso de ingreso es a petición de parte, pero no queda claro si se instrumenta algún proceso de selección en caso de sobrecupo, si se realizan acciones para garantizar el acceso a estas acciones educativas o si se realiza algún tipo de actividad para garantizar la no discriminación, en el caso de que se tomen en cuenta las necesidades de las mujeres más vulnerables.

Quizá la instancia operadora del programa cuenta con algún tipo de registro administrativo o incluso alguna lista que sirva a las personas beneficiarias facilitadoras de servicios para llevar un control del grupo. La sistematización de esa información, además de algunos otros reactivos, fortalecerían el programa indagando quiénes son las mujeres beneficiarias finales.

Fomento al Trabajo Digno, 2020 – Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México.

La ROP cuenta con la virtud de estructurarse en tres subprogramas, lo que le permite incidir en distintas esferas de la problemática de la precarización laboral. En términos generales, se reconoce que los grupos de atención prioritaria enfrentan discriminación en el plano laboral, e incluso se logra caracterizar algunas situaciones concretas que enfrentan jóvenes y mujeres. Sin embargo, a lo largo de la ROP no se propone un seguimiento a las medidas que podrían nivelar el piso con respecto a otros grupos sociales. Por ejemplo, al subprograma de fomento al autoempleo podrían agregársele cláusulas de flexibilización de requisitos para que microempresas, cooperativas e iniciativas con giro social dirigidas por grupos de atención prioritaria puedan participar en igualdad de condiciones con respecto a los emprendedores que no pertenezcan a estos grupos de atención prioritaria.

Programa de Apoyo Económico a Policías y Bomberos Pensionados de la CAPREPOL (PAE CAPREPOL) con Discapacidad Permanente 2020 - Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

La especificidad de este programa social hace que sea permeable al enfoque de igualdad y no discriminación. Sin embargo, la ROP puede mejorar fundamentalmente en dos aspectos: 1) explicitar cómo se incorporan las consideraciones de género y adscripción indígena y 2) ampliar los parámetros de accesibilidad y adaptabilidad a partir de los diferentes tipos de discapacidad y los diversos contextos que enfrentan las personas con discapacidad dentro de la Ciudad de México y el país.

Programa Especial de Apoyo a personas que perdieron algún familiar en el sismo del 19 de septiembre de 2017 - Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México

Si bien la naturaleza del programa no se construye alrededor de la atención de un grupo prioritario, el hecho de centrarse en las consecuencias de un desastre natural hace que cuente con una especificidad permeable al enfoque de igualdad y no discriminación. No obstante, el programa cuenta con aspectos indirectos que podrían ser potencialmente discriminatorios, pues algunos requisitos de acceso y permanencia consideran la presentación de documentos que se pudieron perder durante el siniestro, además de requerir en muchos casos la asistencia física a oficinas (lo que no toma en cuenta las necesidades de personas con múltiples vulnerabilidades, como pueden ser las personas con discapacidad o los menores de edad). Asimismo, los criterios de flexibilización de documentos a cargo del Director Ejecutivo de Apoyo a las Niñas, Niños y Adolescentes no se hacen expresos en la ROP.

Se puede mejorar el programa si se consideran vulnerabilidades y necesidades concretas de la población potencial. El primer paso para lograrlo sería la creación de un registro administrativo o el análisis del padrón de personas beneficiarias. Asimismo, el programa es inexacto al afirmar que la población beneficiaria, potencial y objetivo se corresponden, cuando en el apartado de *Metas físicas* se especifica que en 2020 no se llegará a cubrir a la población potencial y a la población objetivo, por lo que se debe revisar la información que se publica en la ROP. Si se cubren estas recomendaciones, el programa podría hacer hincapié en los servicios transversales con miras a la recuperación socio-emocional de las personas beneficiarias.

Refloreciendo Pueblos y Comunidades, 2020” en su Componente “Acciones para Servicios de Traducción y/o Interpretación en Lenguas Indígenas Nacionales” - Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México.

Esta ROP no establece una relación clara entre el problema público identificado y la asignación de los servicios que ofrece, en este caso de traducción e interpretación, pues debe entenderse que contar con los mismos es una herramienta que apenas abre la posibilidad al disfrute de otros derechos. Existen también problemas en cuanto a las personas facilitadoras de servicios, pues dada la redacción del texto cabe la posibilidad de

que las personas traductoras no necesariamente pertenezcan a pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México, como se menciona en la propia ROP.

La igualdad en la aplicación de solicitudes como personas beneficiarias facilitadoras de servicios no logra materializarse a lo largo de la ROP. Más que una intención discriminatoria, se palpa un problema estructural en cuanto al diseño del programa, pues se busca mezclar las necesidades de un servicio con alto grado de especialización (servicios de traducción-interpretación) con las consideraciones propias de acceso a un programa social (atención a grupos discriminados y/o marginados). El resultado es que, aunque existe la intención de incentivar la participación de grupos de atención prioritaria, la premura de contar con traductores e intérpretes que logren atender las necesidades de las personas beneficiarias finales hace que existan suficientes huecos dentro de la ROP para permitir que los perfiles de las personas sean incluso parte de grupos privilegiados.

Esto no es necesariamente inadecuado, porque lo que el SEPI solicita a través de la ROP podrían ser entendidos como *servicios profesionales*. Lo anterior denota una problemática estructural sobre el alcance de la figura de persona beneficiaria facilitadora de servicios y lo que realmente puede entenderse por *facilitación*: no todo servicio profesional puede circunscribirse a esta figura, por lo que en cierto sentido podría contribuirse de manera indirecta a la pauperización laboral al considerar a traductores-intérpretes como personas beneficiarias de programas sociales en vez de trabajadores en nómina o, en su defecto, como consultores.

Seguro de Desempleo, 2020 - Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México.

La ROP de *Seguro de desempleo* tiene como principal acierto diferenciar la problemática del desempleo según los distintos grupos poblacionales. Sin embargo, la necesidad de diferenciación que identifica el programa no se materializa en algunos otros apartados. Por ejemplo, es importante evaluar cómo incide en los distintos perfiles el requisito de la constancia laboral expedida por el centro de trabajo o el periodo de empleabilidad de los grupos que enfrentan prejuicios en la esfera del empleo formal, como puede ser el caso de las personas egresadas del sistema de justicia penal. Tampoco hay una cláusula que posibilite la flexibilización de requisitos. Por otra parte, si se habla de niveles de vulnerabilidad, el Índice de Marginalidad por Unidad Territorial puede ser una herramienta que queda corta ante casos de sobrecupo, por lo que conviene que se expliciten con claridad los criterios de selección de personas beneficiarias, a fin de evitar arbitrariedades.

Referencias

Aldunate, E., y Córdoba, J., (2011). "Formulación de Programas con la Metodología de Marco Lógico". ILPES-CEPAL, disponible en: <https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/0/43220/SM_N68_Formulacion_prog_metodologia_ML.pdf>, (consultado el 14 de abril de 2021).

Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, "Constitución Política de la Ciudad de México", <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/Constitucion_Politica_de_la_Ciudad_de_Mexico_4.pdf>, (consultado el 31 de enero de 2021).

Congreso de la Ciudad de México, "Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México", disponible en <<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/b8c20cde1fdcfbe22c80c88b6b60a510c4fb3383.pdf>>, (consultada el 11 de marzo de 2021).

Congreso de la Ciudad de México, "Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (LPEDCDMX)", <<http://data.copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley-para-Prevenir-y-Eliminar-la-Discriminaci%C3%B3n-del-Distrito-Federal-LPEDDF-18-Nov-2015.pdf>>, (consultado el 31 de enero de 2021).

Congreso de la Ciudad de México, "Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal", <<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c9/b9d/3d3/5c9b9d3d38046977820932.pdf>>, (consultado el 14 de abril de 2021).

Cohen, E., y Martínez, R., (sin año especificado). "Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales". CEPAL, disponible en: <https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/242/Manual_dds_200408.pdf>, (consultado el 14 de abril de 2021).

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, "Lineamientos para la elaboración de reglas de operación de programas sociales 2020", 2019, <<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/lineamientos/Lineamientos%20ROPs%202020.pdf>>, (consultado el 12 de agosto de 2020)

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, "Estatuto Orgánico del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México", 2019.

COPRED y EPADEQ, "Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México". 2014, <<https://www.intec.edu.do/downloads/documents/biblioteca/formatos-bibliograficos/guia-chicago.pdf>>, (consultada el 19 de agosto de 2020).

COPRED, "Evaluación de Diseño con Enfoque de Igualdad y no Discriminación 2018", 2019, <<https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5bf/831/403/5bf8314036683395462078.pdf>>, (consultado el 20 de agosto de 2020).

COPRED, "Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México 2019-2020 (PAPED 2019-2020)", 2020,

<<https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/PAPED%202019-2020.pdf>>, (consultado el 31 de enero de 2021).

COPRED (2016), “Glosario de términos sobre igualdad y no discriminación”, disponible en: <<http://data.copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2016/07/1.-Glosario-lyND-1.pdf>>, (consultado el 14 de abril de 2021).

Modificación 23/09/2020 Fomento al trabajo digno disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/styfe/22trabajo_modificacioprop_trabajodigno_2309.pdf>, (consultado el 05 de diciembre de 2020).

OACNUDH, Fundar, Centro de Análisis e Investigación AC., GESOC, AC., y FLACSO México (2010), “Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos”, disponible en: <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/L280211PPDH.pdf>, (consultado el 14 de abril de 2021).

ROP “Ciberescuelas en PILARES 2020”, disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/sedu/3educacion_rop_ciberescuelaspilares_0201.pdf>, (consultado el día 25 de noviembre de 2020).

ROP “Programa de Apoyo Económico a Policías y Bomberos pensionados de la CAPREPOL con discapacidad permanente (PAE CAPREPOL) 2020”, disponible en <<https://www.dif.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5e6/131/685/5e61316857770914583700.pdf>>, (consultado el 25 de noviembre de 2020).

ROP “Refloreciendo Pueblos y Comunidades, 2020” en su componente “Acciones para Servicios de Traducción y/o Interpretación en Lenguas Indígenas Nacionales”, disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/sepi/1sepi_rop_refloreciendopueblos_comptraduccioninterpretacion_0605.pdf>, (consultado el 23 de noviembre de 2020).

ROP “Apoyo a mujeres en situación de violencia de género 2020”, disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/mujeres/1secretariamujeres_rop_apoyomujeresviolenciagenero2020_2701.pdf>, (consultado el 19 de noviembre de 2020).

ROP “Apoyo para el Impulso Laboral de Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México”, disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/segob/1secretariagobierno_rop_impulsolaboralegresadassistemapenal_0903.pdf>, (consultado el 23 de noviembre de 2020).

ROP “Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2020”, disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/segob/2secretariagobierno_rop_atencionprioritariaegresadassistemapenal_0903.pdf>, (consultado el 24 de noviembre de 2020).

ROP “Comedores Populares 2020”, disponible de <<https://www.dif.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5f6/8e2/92b/5f68e292b6c1a918041925.pdf>>, (consultado el 24 de noviembre de 2020).

ROP “Educación para la Autonomía Económica en PILARES 2020”, disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/sedu/1educacion_rop_edu_capilares_0201.pdf>, (consultado el 24 de noviembre de 2020).

ROP “Fomento al Trabajo Digno 2020”, disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/styfe/2trabajo_rop_trabajo_digno_3101.pdf>, (consultado el 19 de noviembre de 2020).

ROP “Núcleo Urbano de Bienestar Emocional (NUBE)”, disponible en <https://www.injuve.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Programas/Nucleos_urbanos_de_bienestar_emocional_2020.pdf>, (consultado el 26 de noviembre de 2020).

ROP “Programa Especial de Apoyo a Personas que Perdieron algún Familiar en el Sismo del 19 de septiembre de 2017 en el ejercicio 2020”, disponible en <sismo 2017>, (consultado el día 5 de febrero de 2021).

ROP “Seguro de Desempleo 2020”, disponible en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/secretarias/styfe/3trabajo_rop_seguro_desempleo_3101.pdf>, (consultado el día 20 de noviembre de 2020).

Anexo 1.

Componente 1.³²⁷	
Identificar, cuestionar, valorar y atender la desigualdad, diversidad o situaciones de discriminación	
Indicador 1. Identificación en el diagnóstico de la situación de discriminación o desigualdad	
Lineamientos para las Reglas de Operación 2020 relacionados con el indicador 1	<p>3. Diagnóstico</p> <p>Dimensionar la forma en que el programa contribuye a garantizar algún derecho social a las personas</p> <p>3.2 El problema público debe plantearse como una carencia o necesidad social que afecte la calidad de vida, el bienestar y el acceso pleno a los derechos de la ciudadanía.</p> <p>3.2.3 Explicar el o los derechos sociales que son vulnerados como consecuencia del problema social identificado; considerando los derechos reconocidos en la Constitución Política de la Ciudad de México y/o los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.</p> <p>3.2.4 Dentro del planteamiento de la población potencial, en la medida de lo posible deberá diferenciarse la problemática por sexo, grupo etario y pertenencia étnica, a fin de determinar las brechas de género y entre población indígena y no indígena.</p>
Indicador 2. Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación	
Lineamientos para las Reglas de Operación 2020 relacionados con el indicador 2	<p>4.1. Objetivo y estrategia general</p> <p>Se refiere al propósito central que tiene el programa social y que se pretende lograr mediante la implementación de la estrategia propuesta por el mismo.</p> <p>a) definición de lo que se busca alcanzar con el programa social (con base en el problema social identificado en el diagnóstico). Ubicarlo en términos de la extensión y ampliación de los derechos sociales o de la atención a grupos vulnerables que el programa incorpore y establecer la trascendencia y repercusión del programa social sobre el problema que atiende y/o derecho que busca garantizar, así como la brecha de desigualdad que se pretende disminuir;</p> <p>b) Identificación del tipo de estrategia a aplicar: transferencia monetaria, bienes y/o servicio a otorgar;</p> <p>c) características de la población a la que atenderá el programa social. Asimismo, indicar las metas perseguidas relacionadas con la reducción esperada en la incidencia de rezagos, carencias, pobreza, exclusión, marginalidad, desigualdades, discriminación u otras situaciones que se traten de atender a raíz de la definición del diagnóstico.</p> <p>4.2. Objetivos y acciones específicas</p> <p>4.2.2 Especificar las acciones previstas para alcanzar los objetivos específicos, incluyendo el fomento a la equidad social y la igualdad sustantiva, es decir, cómo el programa social contribuirá a la eliminación de factores de exclusión o discriminación. De ser el caso, las acciones afirmativas o medidas positivas que implementará para cerrar las brechas de desigualdad.</p>
Indicador 3. Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias	
Lineamientos para las Reglas de Operación 2020 relacionados	<p>8. Requisitos y procedimiento de acceso.</p> <p>Se procurará que el procedimiento para el acceso y cumplimiento de los requisitos por parte de la población beneficiaria no le representen a ésta una elevada dificultad y costo en su cumplimiento.</p> <p>8.1 Difusión</p>

³²⁷ Elaboración propia con base en los *Lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales 2020*.

<p>con el indicador 3</p>	<p>8.1.1 Los medios de difusión deberán ser acordes con el tipo de población objetivo de que se trate: mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas de identidad indígena, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social y personas afrodescendientes entre otras; y los lugares en los que se ubica la población.</p> <p>8.2 Requisitos de acceso. Precisar con claridad cuáles son los requerimientos a cumplir para ser personas beneficiarias o derechohabientes del programa social, mismos que tendrán que estar acordes con el tipo de población objetivo de que se trate: mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas de identidad indígena, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social y personas afrodescendientes; entre otras; cuidando en todo momento la no re victimización de las poblaciones vulnerables.</p> <p>8.2.4 Se deberá solicitar a la población beneficiaria la Clave Única de Registro Poblacional (CURP), salvo en los casos, que, por la propia naturaleza del Programa, no sea procedente (grupos de migrantes, poblaciones callejeras, organizaciones civiles y sociales, entre otras).</p> <p>8.3 Procedimientos de acceso</p> <p>8.3.1 Establecer de forma clara los procedimientos que deben realizar los interesados para presentar su solicitud de acceso al programa social. Se garantizará que los trámites sean simples, sencillos, transparentes y razonables.</p> <p>8.3.4 Indicar toda la documentación a presentar para comprobar el cumplimiento de los requisitos del programa, la forma y los tiempos en que deberá realizarse; mismos que tendrán que estar acordes con el tipo de población objetivo de que se trate (mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas de identidad indígena, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social y personas afrodescendientes; entre otras).</p> <p>8.3.7 En caso de que proceda, se deben incluir acciones afirmativas, tomando en cuenta la situación de desventaja o la falta de acceso de las mujeres a las mismas oportunidades.</p> <p>8.3.10 Explicitar, en todos los casos, los criterios y procedimientos de acceso en situaciones de excepción para poblaciones en situación de vulnerabilidad y/o discriminación; cuidando en todo momento la no revictimización de las poblaciones vulnerables.</p> <p>8.3.18 Promover el principio de simplicidad administrativa para que los requisitos y procedimientos de acceso sean comprensibles, claros y sencillos, reduciendo espacios de intermediación o discrecionalidad innecesarios y promoviendo la aplicación directa de los recursos e instrumentos a movilizar.</p> <p>9. Criterios de selección de la población beneficiaria En todos los casos, cuando el programa no pueda alcanzar la plena cobertura y las solicitudes impliquen recursos mayores a los disponibles, se harán explícitos los criterios con los que se priorizará la inclusión de las personas al programa social.</p> <p>9.1 En primer lugar, cuando no sea posible la plena cobertura, se optará por la focalización territorial, estrategia que significa otorgar prioritariamente el programa a todos los ciudadanos que cumplan con las características de la</p>
----------------------------------	---

	<p>población objetivo y que residan en las unidades territoriales y colonias que cuenten con índices de desarrollo social más bajos;</p> <p>9.2 En segundo lugar, cuando no sea posible o suficiente la focalización territorial, se añadirá un criterio de priorización por grupos de edad y ciclo de vida, en función de la naturaleza del programa, que otorgue prioritariamente las ayudas, por ejemplo, a niños, jóvenes o adultos mayores comprendidos en un determinado rango etario;</p> <p>9.3 Por último, cuando no sea factible o suficiente la focalización territorial y la priorización por grupos de edad, se sumará un mecanismo transparente de aleatorización y sorteo para el otorgamiento de beneficios, apoyos, transferencias o ayudas a la población, que permita seleccionar de forma clara a las personas beneficiarias del programa entre el universo de la población que sufre el problema y tiene derecho a recibir atención.</p>
Indicador 4. Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias	
Lineamientos para las Reglas de Operación 2020 relacionados con el indicador 4	<p>8. Requisitos y procedimiento de acceso. Se procurará que el procedimiento para el acceso y cumplimiento de los requisitos por parte de la población beneficiaria no le representen a ésta una elevada dificultad y costo en su cumplimiento.</p> <p>8.1 Difusión</p> <p>8.1.1 Los medios de difusión deberán ser acordes con el tipo de población objetivo de que se trate: mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas de identidad indígena, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social y personas afrodescendientes entre otras; y los lugares en los que se ubica la población.</p> <p>8.2 Requisitos de acceso. Precisar con claridad cuáles son los requerimientos a cumplir para ser personas beneficiarias o derechohabientes del programa social, mismos que tendrán que estar acordes con el tipo de población objetivo de que se trate: mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas de identidad indígena, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social y personas afrodescendientes; entre otras; cuidando en todo momento la no re victimización de las poblaciones vulnerables.</p> <p>8.2.4 Se deberá solicitar a la población beneficiaria la Clave Única de Registro Poblacional (CURP), salvo en los casos, que, por la propia naturaleza del Programa, no sea procedente (grupos de migrantes, poblaciones callejeras, organizaciones civiles y sociales, entre otras).</p> <p>8.3 Procedimientos de acceso</p> <p>8.3.1 Establecer de forma clara los procedimientos que deben realizar los interesados para presentar su solicitud de acceso al programa social. Se garantizará que los trámites sean simples, sencillos, transparentes y razonables.</p> <p>8.3.4 Indicar toda la documentación a presentar para comprobar el cumplimiento de los requisitos del programa, la forma y los tiempos en que deberá realizarse; mismos que tendrán que estar acordes con el tipo de población objetivo de que se trate (mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas de identidad indígena, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social y personas afrodescendientes; entre otras).</p>

	<p>8.3.7 En caso de que proceda, se deben incluir acciones afirmativas, tomando en cuenta la situación de desventaja o la falta de acceso de las mujeres a las mismas oportunidades.</p> <p>8.3.10 Explicitar, en todos los casos, los criterios y procedimientos de acceso en situaciones de excepción para poblaciones en situación de vulnerabilidad y/o discriminación; cuidando en todo momento la no revictimización de las poblaciones vulnerables.</p> <p>8.3.18 Promover el principio de simplicidad administrativa para que los requisitos y procedimientos de acceso sean comprensibles, claros y sencillos, reduciendo espacios de intermediación o discrecionalidad innecesarios y promoviendo la aplicación directa de los recursos e instrumentos a movilizar.</p> <p>9. Criterios de selección de la población beneficiaria</p> <p>En todos los casos, cuando el programa no pueda alcanzar la plena cobertura y las solicitudes impliquen recursos mayores a los disponibles, se harán explícitos los criterios con los que se priorizará la inclusión de las personas al programa social.</p> <p>9.1 En primer lugar, cuando no sea posible la plena cobertura, se optará por la focalización territorial, estrategia que significa otorgar prioritariamente el programa a todos los ciudadanos que cumplan con las características de la población objetivo y que residan en las unidades territoriales y colonias que cuenten con índices de desarrollo social más bajos;</p> <p>9.2 En segundo lugar, cuando no sea posible o suficiente la focalización territorial, se añadirá un criterio de priorización por grupos de edad y ciclo de vida, en función de la naturaleza del programa, que otorgue prioritariamente las ayudas, por ejemplo, a niños, jóvenes o adultos mayores comprendidos en un determinado rango etario;</p> <p>9.3 Por último, cuando no sea factible o suficiente la focalización territorial y la priorización por grupos de edad, se sumará un mecanismo transparente de aleatorización y sorteo para el otorgamiento de beneficios, apoyos, transferencias o ayudas a la población, que permita seleccionar de forma clara a las personas beneficiarias del programa entre el universo de la población que sufre el problema y tiene derecho a recibir atención.</p>
Componente 2. Integrar acciones para la eliminación de los factores de discriminación	
Indicador 5. Inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados	
Lineamientos para las Reglas de Operación 2020 relacionados con el indicador 5	<p>4.2. Objetivos y acciones específicas</p> <p>4.2.2 Especificar las acciones previstas para alcanzar los objetivos específicos, incluyendo el fomento a la equidad social y la igualdad sustantiva, es decir, cómo el programa social contribuirá a la eliminación de factores de exclusión o discriminación. De ser el caso, las acciones afirmativas o medidas positivas que implementará para cerrar las brechas de desigualdad.</p>
Indicador 6.1. Carencia de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados	
Lineamientos para las Reglas de Operación 2020 relacionados con el indicador 6.1	<p>4.2. Objetivos y acciones específicas</p> <p>4.2.2 Especificar las acciones previstas para alcanzar los objetivos específicos, incluyendo el fomento a la equidad social y la igualdad sustantiva, es decir, cómo el programa social contribuirá a la eliminación de factores de exclusión o discriminación. De ser el caso, las acciones afirmativas o medidas positivas que implementará para cerrar las brechas de desigualdad.</p>
Indicador 6.2. Carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios	
Lineamientos para las	4.2. Objetivos y acciones específicas

<p>Reglas de Operación 2020 relacionados con el indicador 6.2</p>	<p>4.2.2 Especificar las acciones previstas para alcanzar los objetivos específicos, incluyendo el fomento a la equidad social y la igualdad sustantiva, es decir, cómo el programa social contribuirá a la eliminación de factores de exclusión o discriminación. De ser el caso, las acciones afirmativas o medidas positivas que implementará para cerrar las brechas de desigualdad</p>
<p>Indicador 7. Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad</p>	
<p>Lineamientos para las Reglas de Operación 2020 relacionados con el indicador 7</p>	<p>12.4 Con base en el artículo 51 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal se deberá de señalar de manera textual que: “Las personas derechohabientes o beneficiarias de los programas sociales, tendrán los siguientes derechos y obligaciones: a) A recibir una atención oportuna, de calidad, no discriminatoria y apegada al respeto, promoción, protección y garantía de sus derechos; 12.5 Indicar que la Secretaría de la Contraloría es el órgano competente para conocer las denuncias de violación e incumplimiento de derechos en materia de desarrollo social. 12.6 Tal como se señala en el apartado 8.4. de las reglas de operación, se deberá retomar y precisar que todo beneficiario o solicitante es sujeto de un procedimiento administrativo que le permita ejercer su derecho de audiencia y apelación, no sólo para el caso de suspensión o baja del programa, sino para toda aquella situación en que considere vulnerados sus derechos.</p>
<p>Indicador 8. Disposición de mecanismos explícitos para combatir la discriminación y garantía de no repetición de presuntos actos discriminatorios</p>	
<p>Lineamientos para las Reglas de Operación 2020 relacionados con el indicador 8</p>	<p>11. Procedimiento de queja o inconformidad ciudadana Se refiere a la obligación de las Entidades de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México de tener procesos públicos y expeditos para recibir y resolver en primera instancia los reclamos e inconformidades de parte de personas beneficiarias o derechohabientes que crean que han sido perjudicados en la aplicación del programa social por una acción u omisión del personal responsable del mismo, o bien suspendidos, expulsados o dados de baja del mismo. El apartado deberá: 11.1 Indicar cuáles son los procesos para interponer las quejas (deben ser ágiles y expeditos) y se hará explícito cómo realizarlos. Señalar los medios con que cuenta la dependencia para recibir las quejas (escritos, buzones, módulos de atención, vía telefónica, encuestas, página internet, etc.) y los lugares en los que están colocados o disponibles. 11.2 Indicar las áreas de recepción, atención y seguimiento de las quejas, los procesos para conocer las resoluciones, los plazos de respuesta y, en caso de inconformidad, los recursos legales y administrativos con que cuentan las personas beneficiarias o derechohabientes, incluyendo la Contraloría Interna de la dependencia o entidad de que se trate. 11.3 Informar que en caso de que la dependencia o entidad responsable del programa social no resuelva la queja, las personas beneficiarias o derechohabientes podrán presentar quejas por considerarse indebidamente excluidos de los programas sociales o por incumplimiento de la garantía de acceso a los programas ante la Procuraduría Social de la Ciudad de México o bien registrar su queja a través del Servicio Público de Localización Telefónica, LOCATEL, quien deberá turnarla a la Procuraduría Social para su debida investigación y en su caso a la instancia correspondiente. De la misma forma, a la Contraloría General de la Ciudad de México. 12.4 Con base en el artículo 51 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal se deberá de señalar de manera textual que: “Las personas derechohabientes o beneficiarias de los programas sociales, tendrán los siguientes derechos y obligaciones:</p>

	<p>d) A interponer quejas, inconformidades, reclamos, denuncias y/o sugerencias, las cuales deberán ser registradas y atendidas en apego a la normatividad aplicable;</p> <p>12.5 Indicar que la Secretaría de la Contraloría es el órgano competente para conocer las denuncias de violación e incumplimiento de derechos en materia de desarrollo social.</p> <p>12.6 Tal como se señala en el apartado 8.4. de las reglas de operación, se deberá retomar y precisar que todo beneficiario o solicitante es sujeto de un procedimiento administrativo que le permita ejercer su derecho de audiencia y apelación, no sólo para el caso de suspensión o baja del programa, sino para toda aquella situación en que considere vulnerados sus derechos.</p>
Indicador 9. Disponibilidad	
Lineamientos para las Reglas de Operación 2020 relacionados con el indicador 9	<p>5. Definición de poblaciones objetivo y beneficiarias</p> <p>5.1 Con base en la determinación de la población potencial contenida en el diagnóstico, definir la población objetivo del programa social, expresada de manera descriptiva (qué características tiene la población, sexo, edad, cuántos son y en dónde están; indicando de forma clara la fuente de la información). Se deberá considerar que la población objetivo es un subconjunto de la población potencial a la que están destinados los productos del proyecto. Se define normalmente por la pertenencia a un segmento socioeconómico como grupo etario, localización geográfica, y carencia específica.</p> <p>5.2 Definir la población que será beneficiaria o derechohabiente del programa social en 2020, expresada de manera descriptiva y con cifras que se deriven del diagnóstico y de la definición de la población objetivo (qué características tiene la población, sexo, edad, cuántos son y en dónde están; indicando de forma clara la fuente de la información). Tomando en consideración que la población beneficiaria es la parte de población objetivo que efectivamente recibe los productos del Programa se debe cuantificar claramente. Las personas beneficiarias son aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social y que cumplen los requisitos de la normatividad correspondiente (Fracc. III, Art. 3, LDS); mientras que las personas derechohabientes son aquellas personas que reciben los beneficios de un programa social establecido en una ley, por haber cumplido los requisitos de la ley y sus normas reglamentarias (Fracc. X, Art. 3, LDS).</p> <p>5.3 Cuando la población que será beneficiaria o derechohabiente del programa social en 2020 sea menor a la población objetivo, se deberá indicar la forma en la que se definió la focalización territorial o la priorización de la población, de acuerdo a lo establecido en el apartado 9, criterios de selección de la población beneficiaria del presente documento.</p> <p>5.4 Cuando las reglas de operación incorporen personas que presten determinados servicios a la población, como cursos, talleres, pruebas médicas y otros, estas personas se denominarán beneficiarios facilitadores de servicios. En estos casos, en el apartado de poblaciones y en el de requisitos de acceso deberá desagregarse claramente entre usuarios finales y beneficiarios facilitadores de servicios, asegurando la cuantificación de ambos y procesos de acceso diferenciados y claros para cada una de las categorías. Deberá detallarse de forma precisa y clara las actividades que realizarán los beneficiarios facilitadores de servicios, estableciendo sus atribuciones, límites de sus actividades, formas de supervisión, tareas y responsabilidades.</p>
Indicador 10. Accesibilidad	
Lineamientos para las Reglas de Operación 2020	<p>8. Requisitos y procedimiento de acceso.</p> <p>Se procurará que el procedimiento para el acceso y cumplimiento de los requisitos por parte de la población beneficiaria no le representen a ésta una elevada dificultad y costo en su cumplimiento.</p>

<p>relacionados con el indicador 10</p>	<p>8.1 Difusión 8.1.1 Los medios de difusión deberán ser acordes con el tipo de población objetivo de que se trate: mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas de identidad indígena, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTTI, personas migrantes, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social y personas afrodescendientes entre otras; y los lugares en los que se ubica la población.</p> <p>8.2 Requisitos de acceso. Precisar con claridad cuáles son los requerimientos a cumplir para ser personas beneficiarias o derechohabientes del programa social, mismos que tendrán que estar acordes con el tipo de población objetivo de que se trate: mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas de identidad indígena, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTTI, personas migrantes, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social y personas afrodescendientes; entre otras; cuidando en todo momento la no re victimización de las poblaciones vulnerables.</p> 8.2.1 Los requisitos de acceso a los programas sociales serán transparentes, neutrales, apartidistas, institucionales y congruentes con los objetivos y la población beneficiaria definida por el diseño del programático, tomando en consideración los principios generales de la política social de la Ciudad de México, particularmente el de universalidad. 8.2.2 Los requisitos de acceso serán congruentes con la definición de la población objetivo. No podrán establecerse requisitos de acceso adicionales a los establecidos por las reglas de operación. 8.2.4 Se deberá solicitar a la población beneficiaria la Clave Única de Registro Poblacional (CURP), salvo en los casos, que, por la propia naturaleza del Programa, no sea procedente (grupos de migrantes, poblaciones callejeras, organizaciones civiles y sociales, entre otras). <p>8.3 Procedimientos de acceso 8.3.1 Establecer de forma clara los procedimientos que deben realizar los interesados para presentar su solicitud de acceso al programa social. Se garantizará que los trámites sean simples, sencillos, transparentes y razonables. 8.3.3 Se indicarán las áreas responsables de asesorar, acompañar, subsanar o corregir cualquier solicitud de acceso a programas sociales que presente algún problema, fallo u omisión. 8.3.4 Indicar toda la documentación a presentar para comprobar el cumplimiento de los requisitos del programa, la forma y los tiempos en que deberá realizarse; mismos que tendrán que estar acordes con el tipo de población objetivo de que se trate (mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas de identidad indígena, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTTI, personas migrantes, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social y personas afrodescendientes; entre otras). 8.3.7 En caso de que proceda, se deben incluir acciones afirmativas, tomando en cuenta la situación de desventaja o la falta de acceso de las mujeres a las mismas oportunidades. 8.3.9 Indicar de ser necesario que, en el caso de que se presente una situación coyuntural de contingencia, desastre o emergencia para el caso de la población</p>
--	--

	<p>migrante, se proporcionarán apoyos sociales humanitarios, para lo cual cada programa establecerá las medidas correspondientes dadas sus competencias.</p> <p>8.3.10 Explicitar, en todos los casos, los criterios y procedimientos de acceso en situaciones de excepción para poblaciones en situación de vulnerabilidad y/o discriminación; cuidando en todo momento la no revictimización de las poblaciones vulnerables.</p> <p>8.3.13 Indicar que ningún procedimiento o requisito de acceso no previsto en las reglas de operación podrá adicionarse en otros instrumentos normativos o convocatorias del Programa.</p> <p>8.3.17 Diseñar, establecer y difundir mecanismos efectivos y expeditos de apelación en caso de que la solicitud de recibir los beneficios o apoyos del programa sea denegada.</p> <p>8.3.18 Promover el principio de simplicidad administrativa para que los requisitos y procedimientos de acceso sean comprensibles, claros y sencillos, reduciendo espacios de intermediación o discrecionalidad innecesarios y promoviendo la aplicación directa de los recursos e instrumentos a movilizar.</p> <p>8.3.19 Promover, cuando sea posible, la digitalización de trámites y procedimientos a fin de facilitar los procesos y ofrecer vías alternativas y complementarias a las presenciales de incorporación a los programas.</p> <p>9. Criterios de selección de la población beneficiaria</p> <p>En todos los casos, cuando el programa no pueda alcanzar la plena cobertura y las solicitudes impliquen recursos mayores a los disponibles, se harán explícitos los criterios con los que se priorizará la inclusión de las personas al programa social.</p> <p>9.1 En primer lugar, cuando no sea posible la plena cobertura, se optará por la focalización territorial, estrategia que significa otorgar prioritariamente el programa a todos los ciudadanos que cumplan con las características de la población objetivo y que residan en las unidades territoriales y colonias que cuenten con índices de desarrollo social más bajos;</p> <p>9.2 En segundo lugar, cuando no sea posible o suficiente la focalización territorial, se añadirá un criterio de priorización por grupos de edad y ciclo de vida, en función de la naturaleza del programa, que otorgue prioritariamente las ayudas, por ejemplo, a niños, jóvenes o adultos mayores comprendidos en un determinado rango etario;</p> <p>9.3 Por último, cuando no sea factible o suficiente la focalización territorial y la priorización por grupos de edad, se sumará un mecanismo transparente de aleatorización y sorteo para el otorgamiento de beneficios, apoyos, transferencias o ayudas a la población, que permita seleccionar de forma clara a las personas beneficiarias del programa entre el universo de la población que sufre el problema y tiene derecho a recibir atención.</p>
Indicador 11. Adaptabilidad	
<p>Lineamientos para las Reglas de Operación 2020 relacionados con el indicador 11</p>	<p>8.3 Procedimientos de acceso</p> <p>8.3.1 Establecer de forma clara los procedimientos que deben realizar los interesados para presentar su solicitud de acceso al programa social. Se garantizará que los trámites sean simples, sencillos, transparentes y razonables.</p> <p>8.3.3 Se indicarán las áreas responsables de asesorar, acompañar, subsanar o corregir cualquier solicitud de acceso a programas sociales que presente algún problema, fallo u omisión.</p> <p>8.3.4 Indicar toda la documentación a presentar para comprobar el cumplimiento de los requisitos del programa, la forma y los tiempos en que deberá realizarse; mismos que tendrán que estar acordes con el tipo de población objetivo de que se trate (mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas de identidad indígena, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, personas privadas de</p>

	<p>su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social y personas afrodescendientes; entre otras).</p> <p>8.3.7 En caso de que proceda, se deben incluir acciones afirmativas, tomando en cuenta la situación de desventaja o la falta de acceso de las mujeres a las mismas oportunidades.</p> <p>8.3.9 Indicar de ser necesario que, en el caso de que se presente una situación coyuntural de contingencia, desastre o emergencia para el caso de la población migrante, se proporcionarán apoyos sociales humanitarios, para lo cual cada programa establecerá las medidas correspondientes dadas sus competencias.</p> <p>8.3.10 Explicitar, en todos los casos, los criterios y procedimientos de acceso en situaciones de excepción para poblaciones en situación de vulnerabilidad y/o discriminación; cuidando en todo momento la no revictimización de las poblaciones vulnerables.</p> <p>8.3.13 Indicar que ningún procedimiento o requisito de acceso no previsto en las reglas de operación podrá adicionarse en otros instrumentos normativos o convocatorias del Programa.</p> <p>8.3.17 Diseñar, establecer y difundir mecanismos efectivos y expeditos de apelación en caso de que la solicitud de recibir los beneficios o apoyos del programa sea denegada.</p> <p>8.3.18 Promover el principio de simplicidad administrativa para que los requisitos y procedimientos de acceso sean comprensibles, claros y sencillos, reduciendo espacios de intermediación o discrecionalidad innecesarios y promoviendo la aplicación directa de los recursos e instrumentos a movilizar.</p> <p>8.3.19 Promover, cuando sea posible, la digitalización de trámites y procedimientos a fin de facilitar los procesos y ofrecer vías alternativas y complementarias a las presenciales de incorporación a los programas.</p>
Indicador 12. Aceptabilidad	
<p>Lineamientos para las Reglas de Operación 2020 relacionados con el indicador 12</p>	<p>14. Formas de participación social</p> <p>De acuerdo a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y lo establecido por la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad México, la participación ciudadana es el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos (todo ello sin menoscabo de la que pudiera dictar en su oportunidad cualquier otro ordenamiento o ley secundaria que emane de la Constitución Política de la Ciudad de México); para lo cual en este apartado se deberá:</p> <p>14.1 Indicar la forma y etapa en la que participan, específicamente en la planeación, programación, implementación y evaluación de los programas de desarrollo social la población: de manera individual y/o colectiva; a través de algún órgano de representación como: Consejos, Comités Vecinales, Comités de seguimiento de Administración, de Supervisión, de control, entre otros.</p> <p>14.2 Además, señalar cuál es la modalidad de participación social (Participación institucionalizada; participación no institucionalizada; participación sectorial; participación temática o participación comunitaria) y su alcance (participan proporcionando información, en la toma de decisiones, en otras).</p>
Componente 3. Integrar medidas especiales, objetivas, razonables y proporcionales	
Indicador 13. Inclusión de acciones afirmativas o medidas de nivelación	
<p>Lineamientos para las Reglas de Operación 2020</p>	<p>8.3.7 En caso de que proceda, se deben incluir acciones afirmativas, tomando en cuenta la situación de desventaja o la falta de acceso de las mujeres a las mismas oportunidades.</p>

relacionados con el indicador 13	
Indicador 14. Inclusión de acciones afirmativas, medidas positivas o compensatorias	
Lineamientos para las Reglas de Operación 2020 relacionados con el indicador 14	<p>III. ASPECTOS GENERALES A CONSIDERAR PARA LA ELABORACIÓN DE REGLAS DE OPERACIÓN</p> <p>De acuerdo con lo establecido en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, la política de desarrollo social que lleva a cabo el Gobierno de la Ciudad de México está destinada al conjunto de sus habitantes, con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales, con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural, y construirse como ciudadanos con plenos derechos; y se rige por trece principios: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia, efectividad y protección de datos personales (art. 4)</p> <p>Los programas sociales del gobierno de la Ciudad de México tienen como principal cometido atender problemas endémicos derivados del rezago y la marginación sociales acumulados durante varias décadas.</p> <p>El carácter sistemático de estos programas constituye uno de los fundamentos clave de la política social del gobierno de la Ciudad de México, con una visión de corto, mediano y largo plazo, dado que los problemas que atiende hunden sus raíces más profundas en las secuelas de pobreza, desigualdad, falta de oportunidades y marginación social derivadas de condiciones históricas añejas que no pueden remontarse en un corto plazo ni mediante medidas casuísticas de vigencia temporal breve.</p> <p>Al ser congruentes con el enfoque y principios de la política social de la Ciudad de México, las reglas de operación deberán incluir un enfoque de derechos humanos; utilizar un lenguaje incluyente y no discriminatorio; integrar la perspectiva de género; promover la equidad, la inclusión y diversidad social; con el fin de garantizar el cumplimiento de la política en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y derechos humanos y no discriminación.</p>
Indicador 15. Inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios	
Lineamientos para las Reglas de Operación 2020 relacionados con el indicador 15	<p>8.3.10 Explicitar, en todos los casos, los criterios y procedimientos de acceso en situaciones de excepción para poblaciones en situación de vulnerabilidad y/o discriminación; cuidando en todo momento la no revictimización de las poblaciones vulnerables.</p> <p>12.4 Con base en el artículo 51 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal se deberá de señalar de manera textual que: “Las personas derechohabientes o beneficiarias de los programas sociales, tendrán los siguientes derechos y obligaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A recibir una atención oportuna, de calidad, no discriminatoria y apegada al respeto, promoción, protección y garantía de sus derechos; b) En cualquier momento podrán ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, en los términos de la normativa aplicable; c) Acceder a la información de los programas sociales, reglas de operación, vigencia del programa social, cambios y ajustes; de conformidad con lo previsto por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de

	<p>Cuentas de la Ciudad de México y la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal;</p> <p>d) A interponer quejas, inconformidades, reclamos, denuncias y/o sugerencias, las cuales deberán ser registradas y atendidas en apego a la normatividad aplicable;</p>
Indicador 16.1. Contribución al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios	
Lineamientos para las Reglas de Operación 2020 relacionados con el indicador 16.1	<p>III. ASPECTOS GENERALES A CONSIDERAR PARA LA ELABORACIÓN DE REGLAS DE OPERACIÓN</p> <p>De acuerdo con lo establecido en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, la política de desarrollo social que lleva a cabo el Gobierno de la Ciudad de México está destinada al conjunto de sus habitantes, con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales, con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural, y construirse como ciudadanos con plenos derechos; y se rige por trece principios: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia, efectividad y protección de datos personales (art. 4)</p> <p>Al ser congruentes con el enfoque y principios de la política social de la Ciudad de México, las reglas de operación deberán incluir un enfoque de derechos humanos; utilizar un lenguaje incluyente y no discriminatorio; integrar la perspectiva de género; promover la equidad, la inclusión y diversidad social; con el fin de garantizar el cumplimiento de la política en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y derechos humanos y no discriminación.</p>
Indicador 16.2. Carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios	
Lineamientos para las Reglas de Operación 2020 relacionados con el indicador 16.2	<p>III. ASPECTOS GENERALES A CONSIDERAR PARA LA ELABORACIÓN DE REGLAS DE OPERACIÓN</p> <p>De acuerdo con lo establecido en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, la política de desarrollo social que lleva a cabo el Gobierno de la Ciudad de México está destinada al conjunto de sus habitantes, con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales, con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural, y construirse como ciudadanos con plenos derechos; y se rige por trece principios: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia, efectividad y protección de datos personales (art. 4)</p> <p>Al ser congruentes con el enfoque y principios de la política social de la Ciudad de México, las reglas de operación deberán incluir un enfoque de derechos humanos; utilizar un lenguaje incluyente y no discriminatorio; integrar la perspectiva de género; promover la equidad, la inclusión y diversidad social; con el fin de garantizar el cumplimiento de la política en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y derechos humanos y no discriminación.</p>



55 41 30 10 ó 55 12 86 39

General Prim 10. Col.Centro,
Alcandia Cuauhtémoc. C.P. 06010, CDMX