

**EVALUACIÓN
DE LOS CONTENIDOS**
DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN
DE LOS PROGRAMAS SOCIALES
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

2019



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO



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

Contenido

I. Introducción	2
II. Metodología de la evaluación de diseño con perspectiva de igualdad y no discriminación	7
a. Selección de la muestra	7
b. Apartado metodológico de la evaluación.....	10
III. Evaluación de diseño de las Reglas de Operación de Programas Sociales de la Ciudad de México	22
a. LOS JÓVENES UNEN EL BARRIO, 2019 – INSTITUTO DE LA JUVENTUD DE LA CIUDAD DE MÉXICO	22
b. PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA Y EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES DE COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2019 – SECRETARÍA DE PUEBLOS Y BARRIOS ORIGINARIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS RESIDENTES	34
c. BEBÉ SEGURO, 2019 – SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO	42
d. PROGRAMA DE FOMENTO, CONSTITUCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS EMPRESAS SOCIALES Y SOLIDARIAS (FOCOFESS) DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2019 – SECRETARÍA DE TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO	50
e. PROGRAMA SOCIAL SEGURO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA DE GÉNERO – SECRETARÍA DE LAS MUJERES	59
f. PROGRAMA DE APARATOS AUDITIVOS GRATUITOS “ESCUCHA CDMX” – SECRETARÍA DE SALUD	69
g. PROGRAMA BECAS ESCOLARES PARA NIÑAS Y NIÑOS EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD SOCIAL (MÁS BECAS, MEJOR EDUCACIÓN) – SECRETARÍA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO	78
h. PROGRAMA CIUDAD HOSPITALARIA Y MOVILIDAD HUMANA – SECRETARÍA DE INCLUSIÓN Y BIENESTAR SOCIAL	87
i. PROGRAMA DE COINVERSIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL – SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO	97
j. PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO Y APOYO A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS – SECRETARÍA DE PUEBLOS Y BARRIOS ORIGINARIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS RESIDENTES	102
VI. Conclusiones y recomendaciones generales	110

I. Introducción

El marco jurídico garante del derecho a la igualdad, los derechos humanos y el derecho a la no discriminación en la Ciudad de México enfrenta el reto de su plena transversalización en acciones gubernamentales, programas sociales y políticas públicas. Desde la perspectiva de igualdad y no discriminación se requiere un diseño institucional consolidado que sostenga una estrategia de gestión pública mediante la que se minimice el impacto y elimine la presencia de prejuicios, estigmas y estereotipos que se traducen en tratos injustos, desventajas sistemáticas o privilegios inmerecidos hacia ciertos grupos de la población capitalina.

Hacer frente a esa realidad requiere el desarrollo de capacidades institucionales mínimas (capacidad para actuar, organizar, gestionar y movilizar recursos) que depende de diversas variables; entre otras, los talentos personales y las sinergias de colaboración interinstitucional, marcos normativos claramente diseñados, así como el involucramiento de la ciudadanía, el despliegue de funciones sustantivas, voluntad política y herramientas concretas para su puesta en práctica.

Una primera ruta de conceptualización de la estrategia de transversalización de la perspectiva de igualdad y no discriminación se deduce del Título Segundo *Carta de Derechos* de la Constitución Política de la Ciudad de México¹ (2017), que a la letra menciona:

“[Las autoridades adoptarán medidas para la disponibilidad, accesibilidad, diseño universal, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes, servicios e infraestructura públicos necesarios para que las personas que habitan en la Ciudad puedan ejercer sus derechos y elevar los niveles de bienestar, mediante la distribución más justa del ingreso y la erradicación de la desigualdad.]

Desde esa perspectiva, las personas servidoras públicas quienes diseñan, implementan y evalúan las Reglas de Operación² (ROP) de los programas sociales tienen la prerrogativa de favorecer en todo momento la protección más amplia del ejercicio de los derechos de todas las personas sin distinción, por cualquiera de las condiciones de diversidad humana que presenten u ostenten.

Para el constituyente local, las formas de discriminación aluden a un extenso catálogo de condiciones de diversidad que, ya sea tácitamente o de facto, atenten contra la dignidad humana:

“[...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

¹ Constitución Política de la Ciudad de México, 2017. Edición en formato libro electrónico: http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

² Reglas de Operación de Programas Sociales de la Ciudad de México (2019), Sistema de Información del Desarrollo Social. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=784>

racial y otras formas conexas de intolerancia. La negación de ajustes razonables, proporcionales y objetivos, se considerará discriminación.]”

Un punto de vista adicional que abona a la visibilización y atención de prácticas discriminatorias, lo ofrece el artículo 11 de la CPCM, al ser explícito en señalar un conjunto de *Grupos de Atención Prioritaria* (GAP), quienes para el soberano de la CDMX se definen como grupos de la población que por su condición de diversidad enfrentan o han enfrentado situaciones de desigualdad estructural e histórica, así como mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

La *Ciudad Incluyente* a la que aspira la Constitución local de manera enunciativa refiere 14 GAP que las personas servidoras públicas están obligadas a visibilizar, incluir y atender de manera efectiva en los programas sociales:

“[mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; personas LGTBTTI; 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.]”

Desde estas coordenadas y referentes del pacto político de la Ciudad de México (2017), emergen nuevos retos de gestión pública, planificación e implementación que tienden a atenderse mediante la transversalización de la perspectiva de igualdad y no discriminación; así como el monitoreo y seguimiento que se da al desarrollo de capacidades institucionales para mejorar el ejercicio cotidiano de los derechos humanos, en todos los actos de las autoridades.

En este sentido, el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México³ (COPRED) en tanto órgano descentralizado dependiente de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México, dirige la evaluación del diseño de las Reglas de Operación de Programas Sociales para saber si estas incorporan o no la perspectiva de igualdad y no discriminación, así como el grado en qué lo hacen y las áreas de oportunidad que se generan en las capacidades institucionales tras cada ejercicio anual de evaluación.

La elaboración de las ROP se encuentra sujeta a los “Lineamientos para la Elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales (2019)”⁴ emitidos anualmente por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA CDMX). Por tanto, la evaluación realizada por el COPRED reconoce la total competencia de EVALÚA CDMX y articula su metodología de evaluación de diseño con estos Lineamientos.

Es de especial importancia definir, para todo público, que las ROP son el conjunto de disposiciones que describen la forma de operar un programa público [de subsidios, transferencias o infraestructura], con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. Sirven, en última instancia, para determinar quién o quiénes

³ Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED)
<https://copred.cdmx.gob.mx/>

⁴ Lineamientos para la Elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de octubre de 2018.
<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/lineamientos/Lineamientos%20ROPs%202019.pdf>

son las personas sujetas para beneficiarse por un programa social, así como los requisitos que deben cumplir para obtener el subsidio o la transferencia consideradas, y las condiciones que limitan el acceso a ciertos grupos de la población a los bienes y servicios derivados del programa social.

La evaluación de las ROP, desde el enfoque que proponemos en este documento, valora si se está beneficiando a las personas desde una perspectiva de igualdad y no discriminación, particularmente a los GAP; y, si los requisitos que se les solicitan se hacen desde la misma lógica. El COPRED ya cuenta con tres evaluaciones anuales previas (2016, 2017, 2018) cuyos resultados han producido conocimiento y aprendizaje acumulativo.

La evaluación de 2016⁵ verificó la pertinencia de la *Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y la No Discriminación en la CDMX*⁶ diseñada en 2015 entre el COPRED y la Asociación Civil “Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad”, EPADEQ. Se evaluaron 25 ROP de programas sociales operados por 12 entes públicos de la administración pública centralizada del Gobierno del Distrito Federal, con base en la siguiente pregunta: *¿en qué grado se incorporó la perspectiva de igualdad y no discriminación en las ROP?*

La evaluación de 2017⁷ verificó cualitativamente la incorporación de la perspectiva de igualdad y no discriminación en 13 ROP de 5 entidades de la administración pública centralizada del Gobierno del Distrito Federal. Además, articuló la metodología de operacionalización del enfoque con el contenido de los Lineamientos emitidos por el Consejo de Evaluación del Desarrollo de la Ciudad de México (EVALÚA CDMX) a fin de que existiera viabilidad institucional en la aplicación de las recomendaciones emitidas por el COPRED. Adicionalmente, incorporó espacios de diálogo y retroalimentación con los enlaces institucionales que operan las ROP.

En la evaluación de 2018⁸ se analizaron las ROP de 4 programas sociales de intervención diferenciada y se hizo un balance de los ejercicios previos incorporando dos elementos innovadores: 1) Seguimiento a las recomendaciones emitidas; y, 2) la ponderación de ejemplos de ROP en los que se incorporó el enfoque y se resolvió su complejidad para poder emitir orientaciones generales de ROP futuras.

En el siguiente cuadro se identifican, a grandes rasgos, algunas de las recomendaciones emitidas en los ejercicios previos.

2016	2017	2018

⁵ COPRED (2016), Evaluación de diseño con Enfoque de Igualdad y No Discriminación. Una versión digital se consulta en: <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/evaluacion-de-diseno-2016.pdf>

⁶ COPRED (2015), Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la CDMX. Una versión digital se consulta en: <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/591/f7b/ccc/591f7bccfed8218112530.pdf>

⁷ COPRED (2017), Óp. Cit. Una versión digital se consulta en: <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a5/67b/10a/5a567b10ab23e129574750.pdf>

⁸ COPRED (2018) Valoración de contenidos de Reglas de Operación con Enfoque de Igualdad y No Discriminación. Una versión digital se consulta en: <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5bf/831/403/5bf8314036683395462078.pdf>

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los objetivos de las ROP apuntan más al cumplimiento de metas administrativas que a la garantía de un derecho o la resolución de un problema público. ▪ Las ROP no visibilizan grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad. ▪ Faltan procedimientos de queja o inconformidad ciudadana, tanto para el contenido de las ROP como para el personal que las implementa. ▪ Ausencia de espacios de participación de grupos discriminados o vulnerables, en el diseño de las ROP. ▪ Inexistencia de prospectiva de casos de excepción, en razón de cuestiones mínimas de incumplimiento por pertenencia a grupos vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los diagnósticos carecen de información y análisis diferenciados por grupos prioritarios o en situación de vulnerabilidad; dentro de la población objetivo y beneficiaria. ▪ Quienes diseñan las ROP no las articulan con el análisis de problemas públicos desde un enfoque de derechos humanos. ▪ Ausencia de objetivos que conciben las ROP como mecanismos de garantía del principio de igualdad y el derecho a la no discriminación; y no como ayudas o asistencias sociales. ▪ Ausencia de estadísticas oficiales en los diagnósticos. ▪ Carencia de acciones afirmativas explícitas. ▪ Prevalece la ausencia de una disposición de prohibición y sanción de actos discriminatorios. ▪ El diseño de las ROP carece de una visión orientada a revertir causas de la discriminación y no solo atender las consecuencias de la desigualdad. ▪ Carencia de dispositivos integrados a las ROP, para remover activamente cualquier barrera de accesibilidad. ▪ Confusión entre medios y fines; prevalece la idea de que el servicio o transferencia que se entrega es la finalidad del programa y no el medio para alcanzar el pleno ejercicio de un derecho. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las ROP se conciben como ayudas o dádivas y no como medios indispensables para ejercer derechos. ▪ Los diagnósticos continúan sin incorporar un análisis del problema público con base en las características de grupos discriminados o en condiciones de vulnerabilidad. ▪ Continúan diseñando las ROP sin considerar dos preguntas básicas: <ul style="list-style-type: none"> - ¿Cómo contribuye la medida a que las personas ejerzan con plenitud un derecho? - ¿Cómo asegurar que la medida permita el ejercicio de derechos de grupos históricamente discriminados o vulnerables? ▪ Falta consolidar los mecanismos de transparencia para evaluar la plena accesibilidad de grupos discriminados. ▪ Continúa la ausencia de mecanismos de excepción, en casos de incumplimiento por criterio de vulnerabilidad de quien solicita acceso al programa. ▪ Fortalecer el apartado de “alcance” especificando cómo contribuye la medida al cumplimiento de políticas más amplias.
---	---	--

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevalece la centralización en los titulares de los entes públicos. 	
Fuente: elaboración propia con base en los informes de evaluación previos (2016,2017,2018).		

De estas evaluaciones también se infieren retos relevantes para las autoridades capitalinas:

- *El diseño de las ROP no es un mero acto administrativo.*
 - Son el instrumento escrito (oficial/publicado) de relación entre la ciudadanía y la autoridad, cobijada por la normatividad vigente que le da sentido a la máxima protección de los derechos humanos.
 - Son un proceso activo a través del que es viable eliminar barreras evidentes u ocultas, que impiden el acceso efectivo a bienes, servicios y transferencias gubernamentales a causa de una situación de discriminación o vulnerabilidad.
 - Crean vínculos de diálogo con grupos en situación de vulnerabilidad.

- *Se corre el riesgo de hacer un uso retórico o trivial de la perspectiva de igualdad y no discriminación.*
 - La ejecución es meramente discursiva y no logra impregnar de manera efectiva la operación de los programas sociales o sensibilizar a las personas servidoras públicas sobre su importancia en el diseño de los programas sociales.
 - Tanto quienes diseñan como quienes implementan los programas sociales requieren sensibilizarse con una labor de justicia y reparación de daños históricos, así como prevenirlos.

Esta evaluación de Diseño de Reglas de Operación (2019) expone en un primer capítulo la metodología cualitativa que describe la operacionalización de la perspectiva de igualdad y no discriminación, la ruta de desarrollo de la evaluación y la selección de la muestra de los programas que se evaluaron. Un segundo capítulo expone los resultados de evaluación y las recomendaciones para cada una de las diez ROP y, hacia el final despliega un apartado de conclusiones que recapitulan recomendaciones y reflexiones generales.

II. Metodología de la evaluación de diseño con perspectiva de igualdad y no discriminación

El objetivo de esta evaluación es verificar la incorporación de la perspectiva de igualdad y no discriminación en el diseño de las Reglas de Operación de 10 programas sociales operados en 2019 por diversos entes públicos del Gobierno de la Ciudad de México. Los indicadores integran una batería de evaluación de diseño que fue elaborada en 2014 por la Subdirección de Seguimiento y Evaluación del COPRED y el equipo de Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad (EPADEQ)⁹.

a. Selección de la muestra

El personal de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento del COPRED también se encarga de instrumentalizar la evaluación de diseño y proponer la muestra que es validada por la Coordinación Académica de Políticas Públicas y Legislativas del Consejo. En esta evaluación los criterios para diseñar la muestra de programas sociales fueron los siguientes:

- Programas sociales de servicios, transferencias condicionadas y desarrollo de capacidades en las y los beneficiarios.
- Programas sociales que no hubieran sido analizados en evaluaciones previas.
- Muestra más enfocada en la visibilización de Grupos de Atención Prioritaria (Art. 11, Constitución Política de la Ciudad de México).

La muestra se integra por 10 programas sociales operados en 7 entes públicos: Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO), Secretaría de las Mujeres (SEMujeres), Secretaría de Salud (SEDESA), Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (SEPI), Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF/CDMX), Instituto de la Juventud (INJUVE).

No.	Nombre del programa social	Ente público responsable
1	Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana 2019	SIBISO
2	Seguro para el Fortalecimiento de la Autonomía de las Mujeres en Situación de Violencia de Género	SEMujeres
3	Programa de Aparatos Auditivos Gratuitos "Escucha CDMX"	SEDESA
4	Fomento, Constitución y Fortalecimiento de las Empresas Sociales y Solidarias de la Ciudad de México (2019)	STyFE
5	Programa de Fortalecimiento y Apoyo a las Comunidades Indígenas (2019)	SEPI
6	Programa para el Fortalecimiento de la Autonomía y Emprendimiento Económico de las Mujeres de Comunidades y Pueblos Indígenas de la Ciudad de México (2019)	SEPI
7	Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social (más becas, mejor educación) 2019	DIF CDMX
8	Coinversión para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2019	DIF CDMX
9	Programa Bebé Seguro, 2019	DIF CDMX

⁹ COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México.

A continuación, se hace una descripción sucinta de cada programa.

- **Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana**

Programa de transferencias económicas y de servicios que mejoran el acceso a la alimentación, salud, identidad, equidad, cohesión e integración social de las personas migrantes y sus familias, con el propósito de mitigar su condición de exclusión, discriminación, desigualdad y desventaja social en la CDMX.

- **Seguro para el Fortalecimiento de la Autonomía de las Mujeres en Situación de Violencia de Género**

Programa de transferencias económicas para las mujeres de la Ciudad de México que son víctimas de violencia de género, para el fortalecimiento de su autonomía en el acceso a la justicia y el alcance de una vida libre de violencia.

- **Programa de Aparatos Auditivos Gratuitos "Escucha CDMX"**

Programa que atiende a personas con discapacidad auditiva, que viven en áreas de la CDMX con bajo y muy bajo índice de desarrollo social, quienes carecen de recursos financieros y seguridad social para adquirir u obtener aparatos auditivos.

- **Fomento, Constitución y Fortalecimiento de las Empresas Sociales y Solidarias de la Ciudad de México**

Programa de transferencias económicas para empresas sociales y solidarias de la CDMX, con objeto de que accedan a servicios de asesoría, capacitación, asistencia técnica especializada, adquisición de equipo, maquinaria; a fin de que se consoliden como fuentes de empleo estables a nivel local o bien generen nuevas organizaciones y desarrollen el mercado laboral de la CDMX a mediano plazo.

- **Programa de Fortalecimiento y Apoyo a las Comunidades Indígenas**

Programa de transferencias económicas para financiar proyectos encaminados a la promoción de instituciones culturales, políticas, educativas, comunitarias, sistemas de creencias y prácticas tradicionales de los pueblos y las comunidades indígenas de la CDMX, con el fin de fortalecer el auto reconocimiento, la pertenencia cultural, la identidad y la cosmovisión de la vida indígena en la CDMX.

- **Programa para el Fortalecimiento de la Autonomía y Emprendimiento Económico de las Mujeres de Comunidades y Pueblos Indígenas de la Ciudad de México**

Programa de transferencias económicas para la implementación de proyectos productivos que contribuyan a la autonomía económica de colectivos de mujeres de pueblos originarios y comunidades indígenas habitantes de la CDMX.

- **Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en condiciones de vulnerabilidad social (más becas, mejor educación)**

Programa de transferencias económicas a niñas, niños y adolescentes de 6 a 14 años, residentes en la Ciudad de México inscritos en escuelas públicas de primaria y secundaria de la Ciudad de México que viven en condición de vulnerabilidad por carencia social o en situación de pobreza.

- **Coinversión para el Desarrollo Social de la Ciudad de México**

Programa de transferencias económicas para proyectos de organizaciones de la sociedad civil que coadyuven en la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, primera infancia, justicia para adolescentes, prevención de la violencia infantil, igualdad, inclusión y equidad de las personas con discapacidad.

- **Programa Bebé Seguro**

Programa de transferencias económicas que sean utilizadas para la compra de alimentos que mejoren la nutrición de niñas y niños de 0 a 12 meses de edad con carencia por acceso a la alimentación, nacidos y residentes en la Ciudad de México y que están ubicados preferentemente en las colonias de muy bajo, bajo y medio índice de desarrollo social.

- **Los Jóvenes Unen el Barrio**

Programa de transferencias económicas para personas jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad, residentes preferentemente de alguna de las unidades territoriales ubicadas en las alcaldías políticas con índice de desarrollo social muy bajo y bajo.

b. Apartado metodológico de la evaluación

La metodología empleada por el COPRED se sustenta en la normatividad internacional aplicable al Estado mexicano, así como a la local en materia de derechos humanos e igualdad y no discriminación. Esta metodología se integra por tres componentes de la perspectiva de igualdad y no discriminación, a través de los que se hace un ejercicio analítico -cualitativo- de los instrumentos de política pública.

Tres componentes de operacionalización de la *perspectiva de igualdad y no discriminación*

Componente 1	Componente 2	Componente 3
<ul style="list-style-type: none">• Identificar, cuestionar, valorar y atender la desigualdad, diversidad o situaciones de discriminación.	<ul style="list-style-type: none">• Integrar acciones para eliminar factores detonantes de prácticas discriminatorias.	<ul style="list-style-type: none">• Integrar medidas especiales, objetivas, razonables, y proporcionales.

Los tres componentes señalados permiten concretar la perspectiva en elementos de fácil identificación y uso en el diseño de las políticas públicas y los programas sociales. A su vez, en el proceso de evaluación se desagrega en indicadores cualitativos que guían el análisis de los programas para valorar el grado de incorporación de estos elementos, sin que ello redunde en un valor cuantitativo asignado al contenido sino como una referencia de suficiencia o deficiencia en el programa.

Destaca en esta evaluación del diseño de ROP (2019), la constante referencia a los *grupos de atención prioritaria* reconocidos por la Constitución Política de la Ciudad de México (2017), como un elemento innovador, más no nuevo, de este ejercicio analítico. Entre los antecedentes de la denominación de *grupos de atención prioritaria* se identifica la *Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal* que refiere los *grupos prioritarios* como:

mujeres, niños y niñas, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas, pueblos y comunidades indígenas, LGBTTTI, poblaciones callejeras, personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo y personas cuyo ingreso mensual las ubique en situación de pobreza;

por su parte, un segundo referente de definición es la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia¹⁰, OEA (2013) que les identifica como *grupos en situación de vulnerabilidad* como:

colectivo de personas que por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, identidad cultural, religión, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, características bio-psico-sociales o cualquiera otra, han sido discriminados y el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos negados o violados.

¹⁰Organización de Estados Americanos, Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia. Una versión electrónica se consulta en:

http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.pdf

Con base en estas referencias se puso especial cuidado en la visibilización de situaciones de desigualdad, diversidad o discriminación respecto de estos grupos, así como los impactos diferenciados de los problemas públicos respecto de todos los grupos de diversidad humana.

Bien, ahora revisemos el contenido de los componentes de la perspectiva de igualdad y no discriminación, así como su desdoblamiento en los indicadores cualitativos.

Componente 1

El *Componente 1* visibiliza situaciones de desigualdad, diversidad o de discriminación en el diagnóstico de la problemática, la formulación de objetivos -general y específicos-, los requisitos, lineamientos o condiciones para el ingreso al programa y el diseño de los productos y/o servicios que se desprenden del programa. Se trata de cinco indicadores.

Indicador 1. Inclusión de diagnóstico

Se analiza si el diagnóstico de las ROP presenta un análisis detallado de situaciones de desigualdad o desventaja que ciertos grupos dentro la población potencial puedan enfrentar y que las situaciones identificadas se gestionan con el objetivo general del programa social. Los valores posibles para este indicador son:

Tabla 1 Valores posibles indicador 1		
Suficiente= 1	Insuficiente= 0.5	Deficiente= 0
Existe el diagnóstico e identifica dentro del problema público situaciones de desventaja, desigualdad e impactos diferenciados para los diversos grupos de atención prioritaria.	Existe el diagnóstico, pero se identifican de manera insuficiente o parcial las situaciones de desventaja o desigualdad.	No existe el diagnóstico o existe, pero no identifica las situaciones de desventaja o desigualdad.

Adicionalmente, se revisa que el problema público analizado en el diagnóstico de las ROP haya sido planteado desde la perspectiva de los derechos humanos, especificando cuáles son los derechos involucrados en el problema público y cómo el programa social contribuye específicamente con sus acciones al pleno ejercicio del derecho humano indicado.

En este sentido, se revisa que el problema público sea manejado como una *problemática de derechos humanos*, frente a la cual el Estado tiene obligaciones específicas y hacia el interior se vincule con la visibilización de situaciones de desventaja o desigualdad de los grupos previsualizados en la población potencial y objetivo del programa social.

Indicador 2. Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación

Indica que la definición de los objetivos, general y específicos, dan cuenta de acciones que contribuyen a eliminar los factores, condiciones o situaciones que generan las circunstancias de desventaja o desigualdad identificadas en el diagnóstico de las ROP; en relación, específicamente con los grupos de personas que forman parte de la población potencial y objetivo del programa social. Los valores posibles para el indicador 2 son:

Tabla 2		
Valores posibles indicador 1		
Suficiente= 1	Insuficiente= 0.5	Deficiente= 0
Existe un objetivo específico relativo a contribuir a la eliminación de factores, condiciones o situaciones que generan desigualdad o discriminación en distintos grupos de población que forman parte de la población potencial y objetivo.	Existe un objetivo específico relativo a contribuir a la eliminación de factores, condiciones o situaciones que generan desigualdad o discriminación en distintos grupos de población que forman parte de la población potencial y objetivo.	Existe un objetivo específico relativo a contribuir a la eliminación de factores, condiciones o situaciones que generan desigualdad o discriminación en distintos grupos de población que forman parte de la población potencial y objetivo.

Indicadores 3 y 4. Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directa o indirectamente discriminatorias

Los indicadores 3 y 4 revisan que los requisitos, lineamientos o condiciones no representen de manera explícita o directa (indicador 3) e implícita o indirecta (indicador 4) exclusiones o restricciones para que cierto perfil de personas o grupos de personas puedan acceder a los servicios, productos o beneficios del programa. Los valores posibles para el indicador 3 e indicador 4, respectivamente, son:

Tabla 3	
Valores posibles indicador 3	
Suficiente= 1	Deficiente= 0
No existe ninguna disposición que establezca explícitamente alguna exclusión, limitación o preferencia injustificada para algún grupo de población.	Existe por lo menos una disposición.

Tabla 4	
Valores posibles indicador 4	
Suficiente= 1	Deficiente= 0
No existe ninguna disposición que, aunque en apariencia es neutral, por resultado genere exclusión o restricción para personas o grupos de personas.	Existe por lo menos una disposición.

Indicador 5. Diseño Universal

Se trata del último indicador del componente 1 de la metodología. Con este indicador se mide que el diseño de los productos o servicios que se desprenden del programa social o de la política pública sean flexibles para ser usados por la mayoría de las personas; y, que considere las modificaciones requeridas para ser usadas por personas con discapacidad motriz, psicosocial o sensorial. En el marco de la Ley para Eliminar y Prevenir la Discriminación en la Ciudad de México, el diseño inclusivo del producto o servicio debe ser flexible, simple e intuitivo, cuya

información sea perceptible, con tolerancia al error, requerir el mínimo esfuerzo físico y un adecuado tamaño de aproximación¹¹.

Tabla 5 Valores posibles indicador 5		
Suficiente= 1	Insuficiente= 0.5	Deficiente= 0
El diseño de los servicios, productos o beneficios que se desprenden de la política pública contempla las características necesarias para que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado, más allá de aquel que se requiera para personas con discapacidad.	Los servicios, productos o beneficios que se desprenden de la política pública tienen características que hacen previsible que algunas personas o grupos de personas enfrenten mayores dificultades para gozar de los mismos.	Los servicios, productos o beneficios que se desprenden de la política pública tienen características que hacen previsible que sólo podrán ser utilizados por algunas personas que comparten ciertas características, sin que ello esté justificado.

Componente 2

El *Componente 2* de la perspectiva de igualdad y no discriminación tiene por objetivo analizar si las Reglas de Operación integran acciones que tienden a eliminar prácticas discriminatorias en perjuicio de personas que integran grupos que han sido histórica, estructural o sistemáticamente discriminados para gozar el pleno ejercicio de sus derechos.

Este componente considera ocho indicadores que se enfocan en valorar si los bienes y servicios emanados del programa social favorecen, en primera instancia, la condición de grupos discriminados a través de disposiciones, requisitos o lineamientos que no beneficien a grupos privilegiados y que expongan la prohibición de actos discriminatorias por parte de las personas servidoras públicas.

Indicador 6. Inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados

Con este indicador se evalúa si el programa considera bienes, servicios o componentes específicos orientados a mejorar las condiciones sociales, políticas, culturales, económicas o de cualquier otra índole de grupos de población que por cualquier condición de desventaja no goza o ejerce plenamente sus derechos¹². En este sentido, se observa que si el diagnóstico del programa social identificó grupos prioritarios (indicador 1), así como los objetivos específicos se propusieron eliminar factores de discriminación (indicador 2), por ende, las ROP deberían contar

¹¹ Artículo 4° fracción 25 de la Ley para Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal. Una versión electrónica se consulta en: <http://data.copred.cdmx.gob.mx/marco-normativo/ley-para-prevenir-y-eliminar-la-discriminacion-en-el-d-f/>

¹² El enfoque se puso en los Grupos de Atención Prioritaria del artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

con disposiciones, bienes o servicios que mejoren la condición o posición de los grupos identificados. Los valores del indicador son:

Tabla 6	
Valores posibles del indicador 6	
Suficiente=1	Deficiente= 0
La política incluye servicios, productos, beneficios o componentes 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.	La política no incluye servicios, productos, beneficios o componentes dirigidos a mejorar las condiciones sociales, culturales, económicas o de cualquier otra índole de grupos de población específicos que histórica, estructural o sistemáticamente han sido discriminados.

Indicador 7.1 Carencia de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados

El indicador 7.1 analiza si las disposiciones entendidas como requisitos, lineamientos o condiciones para acceder a los servicios, productos o beneficios son favorables para grupos privilegiados, incluso para aquellos que se encuentran en menor desventaja comparativa frente a la problemática respecto de otros grupos de atención prioritaria.

Se observa que esta metodología de evaluación de diseño es holística en el sentido que este indicador tiene cierta dependencia de un diagnóstico relevante (indicador 1) que caracterice a los grupos que se encuentra en mayor desventaja.

Tabla 7	
Valores posibles para el indicador 7.1	
Suficiente= 1	Deficiente= 0
La política carece de disposiciones, bienes, servicios o beneficios que de manera injustificada o desproporcionada beneficien, directa o indirectamente, a grupos social, económica o políticamente privilegiados.	La política incluye disposiciones, bienes, servicios o beneficios que de manera injustificada o desproporcionada ¹³ beneficiarían, directa o indirectamente, a grupos social, económica o políticamente privilegiados.

Indicador 7.2 Carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios

Este indicador establece énfasis en que las disposiciones entendidas como requisitos, lineamientos o condiciones para acceder a los servicios, productos o beneficios considerados

¹³ Se entiende por “manera injustificada” “cuando no se explicita una razón fundamentada para otorgar dicho beneficio al grupo privilegiado en cuestión” y desproporcionada “cuando es previsible que el beneficio rebase la necesidad documentada de que dicho grupo privilegiado reciba dicho beneficio”. En este sentido, se requiere que cualquier distinción o criterio de exclusión en los servicios o beneficios del programa se encuentren justificados y sustentados en argumentos que permitan identificar y evaluar que en la toma de decisiones públicas se coloca en el centro la justicia distributiva.

por el programa, así como la naturaleza o las características de los servicios o beneficios derivados del mismo, no son adversos para grupos de atención prioritaria.

De igual manera que en el indicador previo, las ROP deben establecer de forma muy clara las razones que justifican por las cuales se prioriza la atención de ciertos grupos de personas respecto de otras; se valora positivamente cuando las ROP señalan la brecha de desigualdad que se proponen cerrar. Además, debe ser evidente que las disposiciones no resulten discriminatorias.

Los valores posibles de este indicador son:

Tabla 8 Valores posibles para el indicador 7.2	
Suficiente= 1	Deficiente=0
La política carece de disposiciones que potencialmente pueden generar un efecto de profundización en las desventajas, brechas o limitaciones que enfrentan grupos sociales que han sido histórica, estructural o sistemáticamente discriminados o bien, la naturaleza o características de los propios servicios, productos o beneficios carecen de elementos que puedan profundizar dichas desventajas.	La política incluye disposiciones que potencialmente pueden generar un efecto de profundización en las desventajas, brechas o limitaciones que enfrentan grupos sociales que han sido histórica, estructural o sistemáticamente discriminados, o bien, las características de los propios servicios, productos o beneficios pueden profundizar dichas desventajas.

Indicador 8. Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad

El indicador 8 evalúa que exista, en forma explícita, la disposición de prohibición de actos discriminatorios por parte de las personas servidoras públicas, así como las respectivas sanciones a las que se harán acreedoras en caso de cometer algún acto de esta índole.

Los valores posibles para este indicador son:

Tabla 9 Valores posibles del indicador 8		
Suficiente= 1	Insuficiente=0.5	Deficiente= 0
Existe una disposición específica y explícita en la que se señala la prohibición de actos discriminatorios por parte de la autoridad y su sanción.	Existe una disposición específica y explícita en la que se señala la prohibición de actos discriminatorios por parte del servicio público, pero no se indican sanciones por su incumplimiento.	No existe tal disposición

Indicador 9. Disponibilidad

Este indicador se refiere a que el bien, servicio o producto que se deriva del programa social o política pública es suficiente. La metodología de evaluación de diseño considera tres elementos que indican disponibilidad razonable:

1. La cobertura establecida abarca un porcentaje significativo de la población potencial (por lo menos, el 20%).
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%).
3. Los requisitos para que la población objetivo pueda disponer del bien o servicio público son asequibles, es decir accesibles económicamente, para los distintos perfiles que la conforman.

Los valores posibles para este indicador son:

Tabla 10		
Valores posibles indicador 9		
Suficiente= 1	Insuficiente= 0.5	Deficiente= 0
Las disposiciones, requisitos o lineamientos, para acceder a los bienes o servicios públicos contemplados en la política tienen las tres características de la disponibilidad.	Las disposiciones, requisitos o lineamientos para acceder a los bienes o servicios públicos contemplados en la política tienen, por lo menos, una de las tres características de la disponibilidad.	Las disposiciones, requisitos o lineamientos no cumplen ninguna de las tres características de la disponibilidad.

Indicador 10. Accesibilidad

Este indicador valora si el programa cuenta con los mecanismos suficientes para la plena integración y autonomía de todas las personas; especialmente, del conjunto de grupos de personas con discapacidad psicosocial, motriz o sensorial¹⁴. Se valoran tres características de accesibilidad:

- 1) Que las vías de acceso (física o remota) para solicitar y/o gozar de los bienes o servicios públicos sean asequibles para los distintos perfiles de personas que potencialmente forman parte de la población objetivo, particularmente para las personas con algún tipo de discapacidad.
- 2) Los requisitos o condiciones establecidos en la norma 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.
- 3) Los requisitos o condiciones establecidos en la norma, 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 perfiles de personas. Esta característica se relaciona directamente con los indicadores 7.1 y 7.2.

Los valores posibles para el indicador son:

¹⁴ Se entiende por discapacidad toda aquella situación en que un sujeto ve limitada su participación en algún tipo de ámbito o acción, debido a la existencia de algún tipo de deficiencia en algún órgano o capacidad intelectual. Se trata en sí de la existencia de una limitación, no siendo causa sino consecuencia. Entre las diversas formas de discapacidad se identifican: física, sensorial, intelectual, psíquica y múltiple.

Tabla 11		
Valores posibles indicador 10		
Suficiente=1	Insuficiente= 0.5	Deficiente= 0
Las disposiciones, requisitos o lineamientos, para acceder a los bienes o servicios públicos contemplados en la política tienen las tres características de la accesibilidad.	Las disposiciones, requisitos o lineamientos para acceder a los bienes o servicios públicos contemplados en la política tienen, por lo menos, una de las tres características de la accesibilidad.	Las disposiciones, requisitos o lineamientos no cumplen ninguna de las tres características de la accesibilidad.

Indicador 11. Adaptabilidad

Con este indicador la metodología valora si las ROP incorporan la posibilidad de flexibilizar sus lineamientos, dispositivos o requisitos, considerando que a diversos grupos de la población en situación de vulnerabilidad se le presentan dificultades que, a las personas en contextos favorables, no.

La adaptabilidad es una acción a favor de la igualdad y no discriminación que coloca frenos a posibles violaciones a derechos humanos por cuestiones administrativas, que a simple vista parecen sin importancia como la falta de algún documento. Este indicador requiere del análisis por parte de la unidad administrativa responsable de valorar la afectación en cada caso o la incorporación explícita de mecanismos para gestionar “casos de excepción”.

En el caso de la adaptabilidad se valora que:

- 1) La política contenga de manera explícita un señalamiento que permita, previo análisis de la unidad responsable, su flexibilidad a las necesidades y diversidad de contexto de las 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 de atención prioritaria.

Los valores posibles para el indicador 11 son:

Tabla 12	
Valores posibles del indicador 11	
Suficiente=1	Deficiente= 0
Las Reglas de Operación del programa social contienen de manera explícita una disposición que señala la característica de adaptabilidad o de casos de excepción.	Las Reglas de operación del programa social no contienen de manera explícita una disposición que señala la característica de adaptabilidad o de casos de excepción.

Indicador 12. Aceptabilidad

Este indicador mide la aceptabilidad del programa social a partir de la participación ciudadana que involucró en su diseño. Esto significa la participación de actores no estatales (por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil, personas expertas en la materia, antiguas personas beneficiarias del programa) en la caracterización de la problemática, la identificación de posibles soluciones al problema público y la evaluación de la implementación. Al mismo tiempo, se valora

que los bienes y servicios que ofrece el programa sean coherentes con el respeto a la diversidad cultural y de género. La aceptabilidad se valora en dos características:

- 1) Las Reglas de Operación documentan, de manera suficiente, que el diseño de la política, programa o acción pública contó con la participación de la ciudadanía, integrando métodos de consulta que garantizan que la visión, las necesidades y condiciones de los distintos grupos de personas estén presentes, sobre todo de las minorías, los pueblos/comunidades indígenas y las mujeres.
- 2) Las disposiciones requisitos o lineamientos de la política, así como los bienes o servicios que ofrece son congruentes con el respeto a la diversidad cultural y de género.

Los posibles valores del indicador 12 son:

Tabla 13		
Valores posibles del indicador 12		
Suficiente= 1	Insuficiente= 0.5	Deficiente= 0
Las disposiciones, requisitos o lineamientos, para acceder a los bienes o servicios públicos contemplados en la política tienen las dos características de la aceptabilidad.	Las disposiciones, requisitos o lineamientos para acceder a los bienes o servicios públicos contemplados en la política tienen una de las dos características de la aceptabilidad.	Las disposiciones, requisitos o lineamientos no cumplen ninguna de las dos características de la aceptabilidad.

Componente 3

El *Componente 3* de la perspectiva de igualdad y no discriminación analiza si las ROP integran medidas especiales, objetivas, razonables y proporcionales tendientes a garantizar, en un plano de igualdad la participación en la vida económica, social, política y cultural del país; así como el acceso, disfrute, goce y ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas o grupos que se encuentren en desventaja frente al resto de la población.

El componente cuenta con cinco indicadores. Tres de ellos buscan analizar la presencia de medidas afirmativas (indicador 13), positivas o compensatorias (indicador 14) y medidas de protección, asistencia y reparación (indicador 15). Frente a las condiciones de desigualdad, la adopción de medidas es indispensable para generar paulatinamente las condiciones que contribuyan al cierre de brechas de desigualdad.

Las medidas especiales que se observan son, también, resultado de la elaboración del diagnóstico de las ROP, toda vez que en él se identifican las condiciones de desventaja, desigualdad, o discriminación en grupos que pertenecen a la población potencial y objetivo. Por su parte, los indicadores 15 y 16 hacen una valoración global respecto a la contribución de la política para garantizar el ejercicio de derechos.

Indicador 13. Inclusión de acciones afirmativas

El indicador 13 identifica si en la política se incluyen explícitamente y, conforme a la normatividad vigente, acciones afirmativas dirigidas a compensar las condiciones que discriminan a personas y ciertos grupos sociales en el ejercicio de sus derechos. Las acciones

afirmativas se pueden materializar por ejemplo en: “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 sistema de cuotas”¹⁵.

Los valores posibles para el indicador 13 son:

Tabla 14	
Valores posibles del indicador 13	
Suficiente=1	Deficiente=0
La política incluye de manera explícita y reglamentada medidas 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.	No se incluyen medidas afirmativas

Indicador 14. Inclusión de medidas positivas o compensatorias

Las medidas positivas o compensatorias dirigidas a algún(os) grupos o personas que por cualquier condición se encuentren en desventaja pueden presentarse como bienes, servicios o subsidios específicos que atiendan sus condiciones.

Los valores posibles para el indicador 14 son:

Tabla 15	
Valores posibles del indicador 14	
Suficiente= 1	Deficiente= 0
La política incluye de manera explícita y reglamentada medidas positivas o compensatorias 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.	No se incluyen medidas positivas o compensatorias.

Indicador 15. Inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios

Este indicador valora si existen garantías específicas dirigidas a grupos de atención prioritaria que estén expuestos a mayor riesgo de discriminación o violación a sus derechos fundamentales. Una condición relevante es que estas garantías específicas, así como sus medios y mecanismos de operación, se encuentren redactadas de manera clara y sencilla y resultan accesibles para los distintos perfiles de personas que forman parte de la población objetivo.

¹⁵ COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, pp. 88-89.

Los valores posibles de este indicador son:

Tabla 16		
Valores posibles del indicador 15		
Suficiente= 1	Insuficiente= 0.5	Deficiente= 0
La política incluye un apartado o disposiciones por medio de las cuales se ofrecen garantías o medidas de protección, asistencia o reparación del daño dirigidas a grupos de población prioritarios que están expuestos a mayor riesgo de discriminación o violación a sus derechos fundamentales. El apartado está redactado de manera clara y sencilla, señala los medios y mecanismos que son accesibles a los distintos perfiles que forman parte de la población objetivo.	La política incluye dicho apartado pero su redacción no es clara ni sencilla, no indica los medios y mecanismos y/o éstos no resultan accesibles a los distintos perfiles que forman parte de la población objetivo.	No se incluye dicho apartado o disposición

Indicadores 16.1 y 16.2 Contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritario; y, carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos de atención prioritaria

El indicador 16.1 valora si el diseño del programa social es coherente y contribuye con el cumplimiento del ejercicio de los derechos específicos de los grupos de atención prioritaria.

Los valores posibles para este indicador son:

Tabla 17	
Valores posibles del indicador 16.1	
Suficiente= 1	Deficiente= 0
La política se orienta o contribuye a la realización de la garantía de algún(os) de los derechos específicos de algún(os) grupos de atención prioritaria.	La política no se orienta o contribuye a la realización o garantía de algún(os) de los derechos específicos de algún(os) de los grupos de atención prioritaria.

El indicador 16.2 evalúa si el programa social carece de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos de atención prioritaria.

Los valores posibles del indicador son:

Tabla 18	
Valores posibles del indicador 16.2	
Suficiente= 1	Deficiente= 0

La política 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.	La política cuenta con contenidos que de manera directa o indirecta implican la violación o irrespeto a algunos(s) de los derechos humanos, con énfasis en aquellos específicos de los grupos prioritarios.
--	---

La batería de indicadores previamente descritos forma parte del esquema de análisis cualitativo que estructura las matrices de evaluación de las ROP. Las matrices constituyen el material en el que se vacían todas las observaciones relativas a la evaluación con base en las siguientes columnas:

- Valor asignado al indicador
- Criterio de asignación (descripción del valor posible de cada indicador)
- Argumento respecto al valor asignado a cada indicador (la persona que evalúa señala puntualmente los argumentos que sustentan la asignación de valor a cada indicador)
- Recomendaciones
- Observaciones a las ROP
- Observaciones generales

Estas matrices se integran en un archivo concentrado y específico para cada programa social de la muestra de evaluación. En el siguiente capítulo se presentan los resultados de cada análisis de evaluación con base en la perspectiva de igualdad y no discriminación.

III. Evaluación de diseño de las Reglas de Operación de Programas Sociales de la Ciudad de México

Los resultados de la evaluación de diseño se presentan en tres apartados para cada programa social analizado. Primero, se introduce una breve descripción del programa social en comentario, su objetivo general y objetivos específicos, la definición de las poblaciones potencial, objetiva y beneficiaria; así como, algunos elementos que son relevantes para contextualizar el programa.

En un segundo apartado se exponen los resultados de evaluación con base en los indicadores a través de los que se valoró, cualitativamente, la incorporación de la perspectiva de igualdad y no discriminación en las ROP. Hacia el final, se presentan algunas recomendaciones para el programa en específico.

a. LOS JÓVENES UNEN EL BARRIO, 2019 – INSTITUTO DE LA JUVENTUD DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Descripción del programa

Los jóvenes unen el barrio, a cargo del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México, es un programa transferencias económicas condicionadas que está dirigido a atender las problemáticas sociales que atraviesan las juventudes de la Ciudad.

La Constitución Política de la Ciudad¹⁶ en su artículo 11 *Ciudad Incluyente*, reconoce a las personas jóvenes¹⁷ como un *grupo de atención prioritaria* que debido a sus condiciones de desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

En sus Reglas de Operación, el programa establece como Objetivo general:

“Contribuir en la disminución de los índices de violencia y mitigar la situación de vulnerabilidad de hasta 3,900 personas jóvenes de la Ciudad de México que residen preferentemente en las alcaldías de muy bajo o bajo estrato, de acuerdo al Índice de Desarrollo Social, a través de acciones que incluyan la prevención y la capacitación para fortalecer en los jóvenes una pertenencia e identidad para el apoyo de la reconstrucción del tejido social.”¹⁸

Los bienes y servicios que otorga el programa social para cumplir con este objetivo son:

- Entrega de 3,700 apoyos económicos mensuales de \$1,100.00 pesos a cada persona joven beneficiaria; hasta 150 apoyos económicos mensuales de \$2,000.00 pesos para cada generador, y hasta 50 apoyos económicos mensuales de \$5,000.00 pesos para cada impulsor. Durante un año.

¹⁶ Para su consulta, la versión electrónica está disponible en:

http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

¹⁷ *Las personas jóvenes son titulares de derechos y tendrán la protección de la ley para participar en la vida pública y en la planeación y desarrollo de la Ciudad. Las autoridades adoptarán medidas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, en particular a la identidad individual y colectiva, al libre desarrollo de su personalidad, a la autonomía, independencia y emancipación; a la participación política, económica, social, ambiental y cultural, y a la educación, al trabajo digno y a la vivienda. En razón de lo anterior se reconocerá el carácter diverso y heterogéneo de las personas jóvenes, así como sus necesidades específicas.* (Artículo 11, Parágrafo E)

¹⁸ Reglas de operación del programa social, p. 10

- Otorgamiento mensual de credenciales de acceso gratuito para el transporte público del Sistema de Transporte Colectivo Metro, Sistema de Movilidad 1, Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México hasta a 3,700 personas jóvenes beneficiarias del Programa.
- Desarrollo de actividades mensuales de capacitación para generar habilidades de reconocimiento de sus Derechos Humanos; impulsar habilidades para la vida y prevenir factores de riesgo; así como, para el cuidado de la salud física y emocional; a fin de que las personas beneficiarias repliquen los contenidos aprendidos en sus espacios de vida cotidiana.
- Firma de 20 convenios de colaboración con otros entes públicos del Gobierno de la Ciudad de México para que las personas jóvenes beneficiarias tengan acceso gratuito a actividades culturales, deportivas y de capacitación para el trabajo.

La *población potencial* del programa social es de 2,396,907 personas jóvenes entre los 12 y 29 años, residentes de la Ciudad de México¹⁹. La *población objetivo* se integra por 1,384,384 personas jóvenes, ya que contabiliza tanto las personas jóvenes que habitaban en alcaldías con índice de desarrollo social (IDS) muy bajo o bajo y en condición de riesgo o vulnerabilidad²⁰ (1,120,724), así como personas jóvenes que no estudian y no desarrollan alguna actividad laboral en la Ciudad de México (263,660).

La *población beneficiaria* son personas jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, que habitan en la Ciudad de México y que con base en la aplicación de la *Escala de Detección de Grado de Riesgo Juvenil (EDGR)*²¹ son considerados en situación de riesgo o vulnerabilidad. Y hasta 35 años de edad, para las personas jóvenes con alguna discapacidad.

En general, el programa social reconoce como derechos sociales vulnerados en las juventudes de la CDMX: el derecho a la igualdad, a un empleo digno, a la educación formal y no formal, a la salud sexual, reproductiva y emocional, a la movilidad, a la cultura, a la recreación, al deporte y a los espacios públicos.

Resultados de la evaluación

El **Diagnóstico (Indicador 1)** identifica como problema social general "la situación de vulnerabilidad en la población joven en la CDMX"; reconoce que la vulnerabilidad es el resultado de condiciones históricas como: discriminación, desigualdad social y económica sistemática, violencia y especialmente, dificultades para su reinserción social después de haber cumplido sentencias condenatorias.

Los impactos directos que se atribuyen a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas jóvenes, son: la falta de empleo, la falta de seguridad social, violencia simbólica y sexual contra sus personas, la falta de independencia económica y de vivienda, así como el

¹⁹ Consejo Nacional de Población (2015)

²⁰ El concepto de vulnerabilidad se aplica para identificar a aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida. (Ley General de Desarrollo Social, 2004, p. 3).

²¹ De acuerdo con la ficha técnica de la Escala, se trata de una autoevaluación para medir el grado de riesgo en el que se encuentra la persona en su bienestar biopsicosocial que le genera situaciones de vulnerabilidad en las áreas familiar, social, psicológica, de salud y académica. La escala de riesgo va de nivel 4 como riesgo mínimo o nulo; a nivel 1 que se valora como riesgo extremo.

aumento de su deserción escolar. El programa justifica que todas éstas son circunstancias que mantienen a las juventudes de la CDMX en condiciones de precariedad.

Sin embargo, en el diagnóstico no se analizan a profundidad ni se argumentan marcadores concretos de la situación de vulnerabilidad de la población joven; es decir, se explican algunas problemáticas asociadas con la desigualdad, pero no identifica cuáles de ellas propician una mayor exposición y riesgo de esta población a prácticas discriminatorias; por ejemplo, la pobreza, la exclusión de espacios y oportunidades laborales o educativas.

Tampoco argumenta las problemáticas sociales asociadas a su situación de vulnerabilidad de manera desagregada. Es decir, el diagnóstico plantea situaciones generales de discriminación, condiciones sociales, violencia y escolaridad; pero no desagrega su argumentación o explicación con base en indicadores por sexo y otros elementos de diversidad que interfieren en cómo se vive el problema público para los diferentes perfiles de la población joven, como son: el origen étnico, discapacidad, lugar en el que residen, pertenencia a la comunidad LGBTTI, personas que viven con VIH, jóvenes madres solas, afrodescendientes, personas ocupadas en la economía informal, personas jóvenes cuidadoras de adultos, etc.

Desde la *perspectiva de igualdad y no discriminación* es indispensable dar cuenta de un análisis diferenciado²² del problema público, en tanto ejercicio de visibilización de los perfiles de personas jóvenes que se enfrentan a mayores desventajas comparativas en el acceso y pleno ejercicio a sus derechos humanos; lo que permitiría establecer para ciertos sectores de la población joven la adopción de medidas especiales al interior del programa, toda vez que se reconoce el carácter diverso y heterogéneo de las personas jóvenes, así como sus necesidades específicas.

No se mencionan tampoco los prejuicios y actitudes discriminatorias que prevalecen en torno a la juventud y cómo estos se vuelven patrones excluyentes y causas de la falta de acceso a un empleo formal y bien remunerado, de la deserción escolar (especialmente en bachillerato) y de la calidad de servicios médicos y educativos que reciben; esto serviría como una base de habilitación mínima para quienes implementan el programa social con una mirada sensible a la no discriminación y al cierre de brechas de desigualdad.

Por otra parte, el diagnóstico menciona información cuantitativa disponible, más no muestra algún tipo de cálculo o proyección del comportamiento del problema público contextualizado y actualizado a 2019. Para ello, utiliza datos de 2010, 2013, 2015, pero no refiere cifras estadísticas actualizadas que le permitan tener mayor precisión sobre la caracterización del problema que busca atender y la caracterización de la población que beneficia, en términos de desventajas comparativas.

Se observó que en la población objetivo del programa social se sumó, por un lado, a las personas jóvenes que habitaban en Alcaldías con IDS bajo y muy bajo (1,120,724); y, por otro lado, a las personas jóvenes que no estudiaban ni trabajaban (263,660), sin argumentar estadísticamente si los jóvenes que no estudian y no trabajan ya estaban contabilizados en la

²² Facilita el desarrollo de programas que permitan entender las características, problemáticas, necesidades, intereses e interpretaciones particulares que tengan las poblaciones y que redunden en una adecuación de las modalidades de atención a los mismos permitiendo la integralidad de la respuesta estatal.

población joven que habita en Alcaldías con IDS bajo y muy bajo; es decir, ambos grupos podrían traslaparse.

Además, dentro de la contabilización de la población objetivo no se agregó el número de población joven que habita en barrios y colonias de alta incidencia delictiva pero que se encuentran en Alcaldías con IDS medio y alto; esto es importante porque según las ROP esta población podría también ser beneficiaria del programa si denota problemáticas sociales diagnosticadas mediante la aplicación de la EDGRJ y se encuentra en riesgo máximo de vulnerabilidad.

Por otro lado, cuando hace referencia a los derechos sociales vulnerados señala una obstaculización al pleno desarrollo de los derechos y atribuye la causa de esta situación a la carencia de habilidades de las y los jóvenes que les permitan el reconocimiento pleno de sus derechos humanos; sin embargo, el diagnóstico no sustenta dicha hipótesis.

Tampoco se justifica la razonabilidad y proporcionalidad de la solución más factible del problema público ni su alineación con el objetivo general. No se explica cómo la entrega de una tarjeta de transporte público y una transferencia económica condicionada contribuyen a reducir los índices de violencia, la pobreza o la falta de movilidad. Es decir, no es un programa social que se proponga combatir la pobreza de las personas jóvenes de la CDMX o fortalecer su derecho de movilidad y tampoco explica por qué la solución es la más conveniente.

El Programa efectivamente plantea acciones para atender a un grupo de población que se encuentra en abierta desventaja y desigualdad estructural; pero en sus **objetivos específicos no explica qué factores asociados a la discriminación está eliminando (indicador 2)** o si combate alguna situación que produzca desventaja o desigualdad que afecte a la población potencial.

Objetivos específicos

OE.1. Proporcionar a las personas beneficiarias **capacitación a través de cursos y dinámicas** para desarrollar habilidades para el reconocimiento de sus Derechos Humanos; impulsar habilidades para la vida y prevención de factores de riesgo; y cuidado de la salud física y emocional.

OE.2. Otorgar el **apoyo económico** a las personas beneficiarias para apoyarlas en la realización de las actividades del programa.

OE.3. Otorgar a las personas beneficiarias del Programa una **credencial para el acceso gratuito** al Sistema de Movilidad de la Ciudad de México (Sistema de Transporte Colectivo Metro, Sistema de Movilidad 1 y Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México).

OE.4. Contribuir a la **ampliación del acceso a actividades** culturales, deportivas y de capacitación para el trabajo que coadyuven en el desarrollo integral de las personas jóvenes.

OE.5. Otorgar un **seguimiento, acompañamiento y canalización** a las personas jóvenes por medio de los tutores sociales

En principio, el Objetivo general busca “*reducir los índices de violencia y fortalecer en los jóvenes una pertenencia e identidad para el apoyo de la reconstrucción del tejido social*”, dicho objetivo no elimina algún factor de discriminación.

Tampoco, los objetivos específicos. Tomemos como ejemplo, el OE.2: “Otorgar el apoyo económico [...]”; en efecto contrarrestaría la condición de pobreza como forma de discriminación

estructural si la población beneficiaria fuera delimitada con base en los ingresos totales mensuales de su hogar y si bien coincidimos en que la pobreza es una condición de desigualdad, el programa nunca se propone combatirla.

Asimismo, el OE.3. que señala el otorgamiento de una credencial para acceso gratuito al Sistema de Movilidad de la CDMX que, si bien podría contribuir a garantizar el derecho a la movilidad, no se justifica la razonabilidad o proporcionalidad y su relevancia para eliminar un factor de discriminación.

Se observó que el programa cuenta con algunos **lineamientos directamente discriminatorios (indicador 3)**. Las ROP en el apartado de mecanismos de selección para la figura de *Generadores*²³ y *Tutores Sociales*²⁴ es excluyente de las personas jóvenes con alguna discapacidad motriz, sensorial o psicosocial; toda vez que señala que, para ser beneficiaria en esta categoría, la persona no debe padecer enfermedades físicas o mentales que le impidan realizar las actividades relativas al Programa²⁵.

Asimismo, en las causas de baja dentro de la misma categoría de Generadores, se señala el retiro de la transferencia económica, cuando la persona aún habiendo sido seleccionada como beneficiaria -generador o tutor social-, por enfermedad genere incapacidad permanente²⁶.

Respecto a las dos disposiciones señaladas, si bien no se especifica el tipo de enfermedad, si se traduce en un prejuicio respecto a la condición de discapacidad. Desde la *perspectiva de igualdad y no discriminación*, la discapacidad no debe ser valorada como una disfuncionalidad inherente a la persona que se encuentra en esa condición y que, erróneamente por ello puede llegar a considerársele incapacitada o inhabilitada para realizar ciertas actividades.

En todo caso, cuando se presentan estas situaciones o casos particulares, las instituciones del Estado, con sus capacidades, están obligadas a eliminar todas las barreras que estas personas enfrentan para viabilizar su participación, convivencia y adaptación al flujo del programa social haciendo el menor esfuerzo. Además de ser un acto discriminatorio, retirar la transferencia económica a una persona en esas circunstancias, se puede traducir en la profundización de su condición de pobreza.

Se observaron también **disposiciones indirectamente discriminatorias (indicador 4)** basadas en la escolaridad o formación académica de las personas jóvenes. En la sección de requisitos para Generadores de las ROP, el programa solicita:

1. Mostrar aptitudes de acompañamiento
2. Tener preferentemente capacitación y experiencia comprobable relativa a temáticas de Derechos Humanos, Salud Sexual, Género, entre otras.

²³ La figura de generador/a dentro del programa social es considerada como auxiliar para la operación del programa - pudiendo ser hasta 150 generadores-; con la finalidad de establecer un sistema de acompañamiento y consejo de las personas jóvenes beneficiarias dentro del programa; cuyo acompañamiento permita detectar sus necesidades y buscar alternativas de solución a sus problemas, así como ayudarles a desarrollar habilidades para la vida, mismas que deriven en el conocimiento y reconocimiento de sus Derechos Humanos.

²⁴ Personas jóvenes que participan en el Programa como auxiliares del sistema de acompañamiento y consejo de las personas jóvenes beneficiarias.

²⁵ ROP, p. 17

²⁶ ROP, p. 18

Esto puede abrir una brecha entre la población joven debido a su formación académica o escolaridad; además, no se especifica cómo se medirán estos requisitos y esto se presta a actos de discrecionalidad de quienes operan el programa.

De hecho, el establecimiento de las cinco figuras dentro de la población beneficiaria (coordinador regional, tutor social, generador, impulsor y joven beneficiaria/o) estará generando una brecha al interior del grupo de atención prioritaria; más aún, porque no existe claridad en el mecanismo de selección de candidatas y candidatos; solo refieren como proceso de selección de la figura de generador: “una vez identificado el candidato a generador, se revisará su documentación”; pero no se dice con base en qué criterios se le identificará.

El diseño de los bienes y servicios que se desprenden del Programa contempla las características necesarias para valorar la presencia de un **Diseño Universal (Indicador 5)**.

El programa **incluye disposiciones, bienes o servicios que mejoran la condición o posición de las personas jóvenes en tanto grupo discriminado (indicador 6)**, ya que mejora su condición económica, les da acceso a actividades de capacitación en materia de derechos humanos y facilita su movilidad. Como ya se mencionó, en el caso de las personas discapacitadas beneficiarias amplía la edad de acceso al programa hasta los 35 años.

Las ROP **carece de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados (indicador 7.1)**. Tampoco **contiene disposiciones adversas para grupos prioritarios (indicador 7.2)**, específicamente supone la atención extraordinaria a la población de madres jóvenes, jóvenes con discapacidad, jóvenes integrantes de las poblaciones en situación de calle, en conflicto con la ley en internamiento o externación²⁷, aunque se requiere establecer el procedimiento de manejo de estas situaciones para evitar la discrecionalidad o arbitrariedad de quienes operan el programa.

El programa cuenta con una **disposición de prohibición de actos discriminatorios por parte de la autoridad (indicador 8)**; sin embargo, se valora como incompleta toda vez que debería incorporar aquellos motivos de desigualdad de trato que se consideran discriminatorios, así como las sanciones a las que se hacen acreedoras las personas servidoras públicas. Tampoco dispone de mecanismos explícitos para combatir la discriminación y ofrecer la garantía de no repetición de presuntos actos discriminatorios.

En relación con la **disponibilidad (indicador 9)**, el programa social atiende al 0.28% de la población objetivo; por otro lado, no se entregan los mismos beneficios a las cinco figuras beneficiarias, lo cual abre una brecha al interior de la población beneficiaria. Por último, respecto a este indicador, los requisitos de acceso no son asequibles para todos los perfiles; especialmente en relación con la comprobación de formación académica previa en materia de derechos humanos, cultura de paz, etc.

En este sentido, la obligación de garantizar la suficiencia de bienes y servicios por parte del programa se ve en exceso limitada pues no atiende ni al 1% de la población objetivo, aunado a

²⁷ En este caso, sólo se tomarán en cuenta a las personas jóvenes si no son vinculadas a través de la Dirección general de Tratamiento para Adolescentes, pero no se especifican las condiciones de su vinculación, los tiempos, procedimientos y mecanismos.

que en las ROP se mencionan cambios en el programa en función de la suficiencia presupuestaria. Lo cual desde otra perspectiva podría ser un área de oportunidad en el ámbito de la planeación del programa, así como en la reconsideración del planteamiento de los bienes y servicios que buscan atender el problema público; es decir, conviene revalorar si existe alguna otra solución factible al problema público identificado que permita una cobertura de, por lo menos, el 20% de la población objetivo con una *perspectiva de igualdad y no discriminación*.

Por otro lado, se menciona que se dará acceso a través de "sorteo público" en caso de que por escasez presupuestaria no se pudieran atender todas las solicitudes. Para los criterios de evaluación este mecanismo puede generar mayor exclusión de población prioritaria. Por ello, un diagnóstico diferenciado permitiría visibilizar las diferentes condiciones de desventaja en las que se encuentran las personas jóvenes que, a pesar de estar incluidas en la población objetivo, quedan excluidas por la lógica con la que se opera/implementa el programa.

Respecto a la **accesibilidad del programa social (indicador 10)**, se valoró que las vías de acceso son asequibles para cualquier perfil de persona, pero no se establecen opciones de adaptación en relación con la difusión para personas jóvenes con alguna discapacidad sensorial o personas analfabetas. De hecho, en la estrategia de difusión no se especifica si las caravanas de actividades del INJUVE darán accesibilidad para personas con discapacidad sensorial o psicosocial, en el sentido de materiales adaptados para este grupo de personas.

Al **valorar la adaptabilidad del programa social (indicador 11)** se observó que no se establece ninguna disposición sobre posibles modificaciones para flexibilizar las ROP, con objeto de integrar a las personas jóvenes que por discriminaciones históricas no cumplan con alguno de los requerimientos de acceso o de permanencia en el programa social pero que se encuentren en alto grado de riesgo o vulnerabilidad.

Al no existir una cláusula de excepcionalidad explícita y no visibilizar casos de excepción, las ROP tienden a ser indirectamente discriminatorias. Por ejemplo, en aspectos como la solicitud de documentación es probable que existan casos de personas jóvenes transgénero que cuentan ya con documento de reasignación de identidad. Quienes pudieron haber obtenido certificados escolares o títulos universitarios o pasantías y experiencias en derechos humanos, pero antes de haber hecho el cambio legal de identidad de género. Es importante considerar este tipo de excepciones para que las personas transgénero estén en condiciones de acreditar con su documento de reasignación de identidad, la experiencia que poseen y que les permitiría acceder como jóvenes generadores o tutores sociales.

El documento de las ROP señala algunos mecanismos de **aceptabilidad del programa social (indicador 12)**, en principio la consulta a un Comité Técnico del programa social que está integrado por generadores, impulsores, tutores sociales y población beneficiaria, así como organizaciones de la sociedad civil que participan en la implementación del programa social a través de los convenios de colaboración que firma el INJUVE para las actividades.

Sin embargo, no existe documentación de la participación ciudadana durante el proceso de diseño del programa en 2019 que evidencie la integración de la población afectada por el problema público, de expertas/os académicos o de servidores/as públicos especializados y con amplia experiencia en el tema o integrantes de organizaciones de la sociedad civil cuya perspectiva es valiosa para enriquecer la visión con la que se está atendiendo al grupo de

población prioritaria. Además, no se indica la forma en la que las recomendaciones son incorporadas durante el diseño del programa; ni se prevén mecanismos de participación directa o indirecta de las personas beneficiarias.

El programa social cuenta con tres disposiciones que pueden caracterizarse como **acciones afirmativas (indicador 13)**. Establece la paridad de género en la integración de la población beneficiaria (50% mujeres); prevé el posible acceso a 15 personas jóvenes con alguna discapacidad y el 3% de los espacios a personas jóvenes migrantes e indígenas que residan en la Ciudad de México. Cabe señalar que estas disposiciones no aplican para la población beneficiaria en las figuras de generadores, impulsores o tutores sociales y tampoco se explica la razonabilidad ni proporcionalidad de las cuotas establecidas o por qué no se consideran otras condiciones específicas de vulnerabilidad. En realidad, las cuotas establecidas no se alinean con los hallazgos del diagnóstico y parecen medidas totalmente arbitrarias.

Las ROP incluyen **medidas positivas o compensatorias (indicador 14)** que permiten superar o atender condiciones especiales de grupos en desventaja dentro de la población objetivo. Específicamente señala que “cuando la persona joven presente alguna discapacidad, y este por cumplir 30 años de edad, deberá informar oportunamente a la Subdirección de Ejecución y Seguimiento de Planes y Programas del INJUVE, a fin de obtener una prórroga, como medida de nivelación para promover la igualdad de oportunidades y el respeto al pleno goce de sus derechos”. Por otro lado, no se incorporan **medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (Indicador 15)**.

En el apartado de “Alineación programática” de las ROP se argumenta la **contribución del programa al respeto, garantía y goce de derechos específicos de la población joven (indicador 16.1)**, entre los que destacan: derecho a la autodeterminación personal, derecho a la integridad, libertad de reunión y asociación, libertad de expresión, derecho al espacio público, derecho a la movilidad, así como el derecho a una vida digna. También contribuye directamente al derecho a defender los derechos humanos (Art. 6, G, CPCDMX):

- 1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales; de forma eventual o permanente.*
- 2. Las autoridades facilitarán los medios necesarios para el desarrollo de sus actividades, establecerán mecanismos de protección frente a amenazas y situaciones de riesgo, se abstendrán de imponer obstáculos de cualquier índole a la realización de su labor e investigarán seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra.*

En este caso, el programa social a través de su componente de actividades de capacitación contribuye a este derecho mediante cursos y dinámicas para desarrollar habilidades para el reconocimiento y defensa de sus Derechos Humanos.

Finalmente, se valoró que el programa posee **contenidos tendientes a la violación de los derechos** específicos del grupo de personas jóvenes con alguna discapacidad (**Indicador 16.2**), toda vez que los mecanismos de selección para la figura de generadores o tutores sociales especifican en sus disposiciones que para participar no deben padecer enfermedades físicas o mentales que le impidan realizar las actividades relativas al Programa. Asimismo, en

las causas de baja de los generadores, se señala, el retiro de la transferencia económica cuando por enfermedad, genere incapacidad permanente.

Recomendaciones

Inclusión de diagnóstico

- Se sugiere agregar una visión interseccional²⁸ y transversalizar la *perspectiva de igualdad y no discriminación* mediante el planteamiento de un diagnóstico diferenciado para visibilizar todas las posibles condiciones de desventaja a las que se enfrenta la población joven de la Ciudad de México.
- Se sugiere argumentar un problema público, así como sus causas para justificar los bienes y servicios derivados del diseño del programa social, así como analizar la factibilidad de diversas soluciones que además de ser efectivas, eficientes, eficaces atiendan el problema desde una *perspectiva de igualdad y no discriminación*.
- Se recomienda además de hacer énfasis en las principales desventajas a las que se enfrenta la población joven en general, también considerar que al interior de este grupo de atención prioritaria existe población con desventajas históricas y sistemáticas que han sido socialmente normalizadas y que les hacen estar en una situación de vulnerabilidad más acuciante.
- Se recomienda visibilizar y neutralizar todos los prejuicios y estigmas implícitos en el diseño del programa social. Al hacer una lectura del tipo de información que presenta el diagnóstico se observó que prevalece una preconcepción en la argumentación del problema social. Se asume de manera simplista, sin comprobar o sustentar, que la incidencia delictiva proviene de jóvenes en situación de pobreza. Si ese fuera el caso tendría que argumentarse cómo ha afectado y cuáles han sido los costos sociales de la discriminación como problemática transversal en las conductas delictivas de las personas jóvenes en la CDMX y a su vez, plantear una estrategia para combatir con precisión esas prácticas.
- Se sugiere conceptualizar a las personas jóvenes como sujetos de cambio y desde esa perspectiva diseñar e implementar las actividades educativas o de capacitación.
- Para la definición de la población objetivo se recomienda:
 1. Identificar a la población potencial (las personas que en general están o serán afectadas por el problema público)
 2. Seleccionar los criterios para establecer la población objetivo (sexo, edad, ubicación, características de discriminación específica, tratar de incluir a las personas más vulnerables o afectadas por el problema social)
 3. Cuantificar a la población objetivo para calcular los recursos necesarios para cada solución posible (no a la inversa). Si el presupuesto es lo que condiciona el diseño del programa social, entonces la solución para enfrentar el problema público, además de ser eficiente, eficaz y efectiva desde la perspectiva de igualdad y no discriminación; debe alcanzar una cobertura de por lo menos, 20% de la población objetivo.
 4. Redactar con claridad las características de la población objetivo: jóvenes hombres y mujeres de 15 a 29 años residentes de alcaldías con IDS bajo y muy

²⁸ Hace visible la relación entre mujeres, hombres y otras identidades (travestis, transexuales e intersexuales) y como estas facilitan determinadas acciones que tienen que ver con sus capacidades, necesidades y derechos.

bajo, así como colonias y unidades territoriales con los más altos índices de violencia, etc.

5. Cuando se trate de diferentes figuras beneficiarias como en este caso (coordinadoras/es, jóvenes beneficiarias/os, impulsores, generadores), es indispensable referir su perfil y las condiciones y mecanismos a través de los que se medirá su acceso al programa.

Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación

- Se sugiere redactar el objetivo general con base en la siguiente definición: "es la expresión de un fin en forma técnica, en lo posible cuantificado en términos de volumen, distribución y tiempo, y especificado en relación con el espacio a que se refieren" (Ruiz, 1996, p.23).
- Se recomienda relacionar los objetivos específicos con condiciones de riesgo o discriminación que caractericen a la población beneficiaria y que contribuyan a eliminar esos factores.
- En el objetivo OE.5. se menciona el acompañamiento de tutores sociales. Si hubiera una descripción pormenorizada de las condiciones de desventaja en la que se encuentra la población beneficiaria se tendría claridad de quién, cuándo y cómo debería darse el acompañamiento del o la tutora social (especialmente para personas discapacitadas, en situación de calle, con antecedentes penales, indígenas, etc.)

Sobre disposiciones directamente discriminatorias

- Agregar una acción afirmativa o medida de nivelación para la población joven con alguna discapacidad sensorial o motriz para que puedan incorporarse en la figura de generadores y tutores sociales del programa.

Sobre la inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente.

- Por la naturaleza del programa, que es fortalecer el reconocimiento y la protección de los derechos humanos de las personas jóvenes para contrarrestar los índices de violencia, se sugiere dar prioridad a las personas jóvenes que han sido víctimas de alguna violación a sus derechos humanos.

Carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios

- Las ROP deben aclarar los mecanismos, procedimientos y áreas para a la atención extraordinaria de madres jóvenes, jóvenes con discapacidad, jóvenes integrantes de las poblaciones callejeras, en conflicto con la ley que se encuentren en internamiento o externación y, en este sentido evitar ambigüedades durante la implementación del programa.

Respecto a la cláusula antidiscriminatoria

- Se sugiere incorporar todos aquellos motivos de desigualdad de trato que se consideran discriminatorios, así como las sanciones a las que se hace acreedora la autoridad o personal operativo que las comete.

- Considerar sanciones punitivas, pero también de capacitación al personal respecto a la lógica de atención con la que se deben tratar a los grupos de atención prioritaria.
- Vale la pena agregar los datos de la Comisión de Derechos Humanos de la CDMX.

Accesibilidad

- La estrategia de captación de la población beneficiaria requiere incorporar un criterio de mayor eficacia para atender a la población joven con mayores desventajas comparativas y evitar prácticas arbitrarias de selección, tanto por la premura del tiempo como por la falta de personal para aplicar adecuadamente la EDGJR.

Adaptabilidad

- Agregar una cláusula de excepcionalidad en las ROP, así como indicar los criterios de revisión para aceptar y resolver los casos de excepción que se presenten y la vía institucional para resolver estos casos o impugnarlos.
- El diagnóstico diferenciado e interseccional es fundamental para prever los casos de excepcionalidad que pudieran presentarse.

Aceptabilidad

- Se recomienda documentar la participación ciudadana mencionada en las ROP.
- Se sugiere ampliar los tipos de participación social; especialmente, en el diseño de las ROP para considerar la opinión tanto de la población afectada, de expertos/as académicas y de personal de servicio público con amplia trayectoria en la atención al problema cuyas aportaciones permitan justificar la razonabilidad y proporcionalidad de los bienes y servicios que el ente público decide otorgar a través del programa.
- Asimismo, establecer mecanismos de procesamiento e incorporación de esas aportaciones, desde un criterio de transparencia y acceso a la información.

Inclusión de acciones afirmativas

- Se recomienda sustentar la razonabilidad y proporcionalidad de las cuotas o medidas afirmativas para grupos particulares que, dentro de la población beneficiaria, podrían presentar condiciones de mayor discriminación, riesgo o desigualdad, según el diagnóstico diferenciado del problema social atendido.

Inclusión de medidas positivas o compensatorias

- Se pide agregar una medida de nivelación para capacitar a las personas jóvenes que sin contar con una formación o experiencia previa en derechos humanos, por condiciones históricas o estructurales de desventaja en el ámbito educativo o laboral, puedan acceder a un lugar como generadores, impulsores o tutores sociales cumpliendo con los otros requisitos del perfil.
- Se sugiere considerar mediadas positivas para justificar las inasistencias a las actividades de población joven beneficiaria que vive con VIH (faltan a causa del tratamiento) y mujeres jóvenes embarazadas (se ausentan por consultas médicas) o mujeres madres solas (con faltas por actividad de cuidado o escolar de sus hijas o hijos),

toda vez que el programa no admite justificantes de inasistencia en ningún caso y ésta puede ser una causa de baja del Programa.

Contribución del programa al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios

- Se requiere argumentar explícitamente la contribución del Programa al cumplimiento de cada uno de los derechos que menciona en el apartado de “Alineación Programática” y armonizar/alinear con el Diagnóstico y los Objetivos del programa.

Carencia de contenidos violatorios de derechos humanos

- Se sugiere eliminar cualquier contenido o disposición relacionada con el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas jóvenes con alguna discapacidad motriz, sensorial o psicosocial.

Recomendaciones generales al programa

- El programa menciona cinco figuras beneficiarias: 1) población joven beneficiaria; 2) impulsores; 3) generadores; 4) tutores sociales; 5) coordinadores regionales. Conviene agregar algún elemento gráfico u organigrama que muestre las relaciones horizontales y verticales entre las figuras y cuáles son las actividades que distinguen a cada una ellas, previniendo actuaciones arbitrarias o de poder que afecten la efectividad y el desarrollo armonioso.
- Las ROP requieren hacer uso del lenguaje incluyente a lo largo de todo el documento.

b. PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA Y EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES DE COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2019 – SECRETARÍA DE PUEBLOS Y BARRIOS ORIGINARIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS RESIDENTES

Descripción del programa

El Programa es diseñado e implementado por la Dirección Ejecutiva de Derechos Indígenas de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la CDMX. Atiende los derechos de dos grupos de atención prioritaria considerados en el artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México: los de las mujeres²⁹ y los de las personas de identidad indígena³⁰.

El programa identifica como problema público la brecha de desigualdad económica y la pobreza en la que se encuentran las mujeres indígenas, cuyos ingresos son inferiores a la línea de bienestar³¹, así como la falta de acceso a un empleo formal que les permita desarrollar actividades remuneradas. Reconoce que ser indígena es una de las causas de mayor discriminación en la CDMX.

Las ROP plantean que la intervención busca incidir en el cierre de las brechas de desigualdad de género, por origen étnico y condición socioeconómica. El programa establece acciones gubernamentales que permitan la construcción del empoderamiento económico de todas las mujeres habitantes de la Ciudad de México, *sobre todo de quienes son de pueblos y barrios originarios y de comunidades indígenas residentes, que enfrentan mayores desventajas sociales que el resto de la población, debido a la discriminación, al racismo, a la falta de pertinencia cultural en los servicios públicos y en el ejercicio de derechos, a la corresponsabilidad de cuidado*³², factores que abonan a la desigualdad de género y en la profundización de la pobreza.

En su Objetivo general, el programa señala:

“Contribuir al fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres de pueblos originarios y comunidades indígenas mediante ayudas económicas para la implementación de proyectos productivos, a fin de abonar a la disminución de la desigualdad, violencia, exclusión e inequidad social”.

El programa cuenta con un Objetivo específico que establece:

“Otorgar al menos 35 ayudas económicas para la implementación de proyectos productivos que abonen a la autonomía económica de mujeres de comunidades

²⁹ Se reconoce la contribución fundamental de las mujeres en el desarrollo de la ciudad, promueve la igualdad sustantiva y la paridad de género. Las autoridades adoptarán todas las medidas necesarias, temporales y permanentes, para erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres.

³⁰ Se protege los derechos reconocidos a las personas de identidad indígena que habiten o estén de tránsito en la Ciudad de México. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para impedir la discriminación y garantizar el trato igualitario progresivo y culturalmente pertinente.

³¹ La línea de bienestar está determinada por el valor monetario mensual de una canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico.

³² ROP, p. 470

y pueblos indígenas, que además impactarán en al menos 105 mujeres (cada grupo de trabajo se conformará por tres mujeres).”

En su definición de la *población potencial*, las ROP consideran a 953,029 mujeres de pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México³³. Esto es 430,029 mujeres que habitan en Alcaldías con suelo rural (Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco)³⁴ y 523 mil *mujeres auto adscritas indígenas o hablantes de alguna lengua indígena* mexicana que habitan en las Alcaldías de Cuauhtémoc, Tláhuac, Xochimilco, Coyoacán, Álvaro Obregón, Tlalpan, Gustavo A. Madero e Iztapalapa; quienes enfrentan limitadas condiciones socioeconómicas y obstáculos para desarrollar proyectos productivos que les generen ingresos y promuevan sus derechos humanos, a través de su autonomía económica.

En relación con *la población objetivo* se delimitó el acceso para las mujeres mayores de 18 años jóvenes, adultas y adultas mayores (*sic*) de comunidades indígenas residentes y/o de alguno de los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México interesadas en impulsar su desarrollo económico. Para el caso de mujeres que sean de alguno de los pueblos originarios, el programa solo atenderá a aquellas cuyo domicilio se ubique en alguna Alcaldía con un grado de desarrollo social bajo o muy bajo.

Respecto a *la población beneficiaria* se determinó considerar al menos a 105 mujeres de pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México que reciban ayudas económicas a través de al menos 35 grupos de trabajo, integrados por tres mujeres para establecer proyectos productivos con el objetivo de construir su proceso de empoderamiento y autonomía económica.

Los bienes y servicios derivados del programa son:

- IV. 35 transferencias económicas para la implementación de proyectos productivos serán de entre \$50,000 y \$100,000 pesos; a fin de coadyuvar en la adquisición de equipo, herramienta, maquinaria, mobiliario o materias que permitan desarrollar actividades productivas.
- V. Talleres o cursos que la Dirección Ejecutiva de Derechos Indígenas considere pertinentes para el desarrollo de sus actividades económicas.

El Programa contribuye al fortalecimiento de la autonomía económica de la población beneficiaria, así como a su empoderamiento a través de los procesos de capacitación en relación con el desarrollo de proyectos productivos. Desde esta perspectiva, los alcances del programa social son: favorecer las condiciones para que las mujeres indígenas beneficiarias se procuren un ingreso económico regular; y, viabilizar su toma decisiones personales, colectivas, sociales y públicas con base en el desarrollo de habilidades derivadas de esta experiencia.

³³ Encuesta Intercensal del INEGI (2015).

³⁴ Es importante destacar que las ROP mencionan dos dificultades en torno a la disponibilidad de cifras estadísticas: 1) No se cuenta con datos estadísticos precisos sobre el número de mujeres habitantes en los pueblos originarios de las alcaldías Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Iztacalco, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza; y, 2) Remiten a la población de mujeres que habitan en Alcaldías con suelo rural porque suponen que las mujeres indígenas pobres se encuentran en estos territorios, con base en las hipótesis de otros programas sociales de la SEDEREC-CDMX.

Resultados de la evaluación

El **diagnóstico (indicador 1)** argumenta las condiciones de desventaja a las que se enfrentan las mujeres indígenas de la Ciudad de México y hace hincapié en tres marcadores de discriminación: condición de vulnerabilidad por pobreza, condición de género y origen étnico. Reconoce la brecha de desigualdad económica como el problema público a resolver, al que se enfrenta este subconjunto de población; empero no argumenta cómo afecta esta brecha, de manera diferenciada, al interior de la población objetivo, en relación con desventajas adicionales como: la edad (jóvenes, personas mayores), la situación migratoria (sin residencia estable o en tránsito), la condición de discapacidad (motriz, sensorial), la pertenencia a la comunidad LGBTTI (mujeres indígenas transgénero), condición de calle y especialmente, el analfabetismo.

En este sentido, el diagnóstico trata al conjunto de mujeres indígenas en condición de pobreza como un grupo con características homogéneas. Un diagnóstico diferenciado permitiría visibilizar las diferentes condiciones que afectan u obstaculizan el empoderamiento económico de las mujeres indígenas para poder diseñar medidas de inclusión en el programa y la intervención. Por ejemplo, las ROP reconocen que uno de los factores de desventaja de la intervención es que la población a la que está dirigida carece de habilidades de lecto escritura que pudiera ser una limitante de las solicitantes al momento de redactar el proyecto de emprendimiento y para ello establece una medida de acompañamiento institucional.

El diagnóstico plantea, además, la carencia de información estadística actualizada sobre la población objetivo; sin embargo, no hace uso de los registros históricos de la población atendida por los programas antecedes a éste. Dado que el programa se ha operado desde 2008, se considera que sus registros coadyuvarían en la definición más acotada y clara de la población potencial, objetivo y beneficiaria; así como en la caracterización diferenciada, o con una visión interseccional, del grupo de atención prioritaria.

Derivado de la aparente falta de información estadística, destaca un cálculo poco certero de la población potencial, en el cual se traslapa el número de mujeres que habitan en alcaldías con suelo rural y el número de mujeres que se autoadscriben como indígenas o que hablan una lengua indígena en 4 Alcaldías de la CDMX (Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco), al parecer este número se está sumando en duplicado.

Se considera de primera importancia emprender una medida institucional que permita contar con información estadística actualizada y fiable; toda vez que, al evaluar los cálculos de población potencial, objetivo y beneficiaria se carece de elementos para argumentar la razonabilidad y proporcionalidad de la cantidad y características de los bienes y servicios que se ofrecen; valorándose como arbitrarios³⁵.

Si bien las ROP mencionan la situación de pobreza, carencia y vulnerabilidad de la población indígena, no contextualizan la pobreza urbana a la que se enfrenta este grupo de atención prioritaria; y ello puede restar eficacia y eficiencia a los resultados del Programa o bien disminuir la efectividad y sostenibilidad del tipo de proyectos productivos que se financiarán. Se considera

³⁵ También es un área de oportunidad en la planeación financiera del programa, ya que en otro lugar de las ROP se considera eventualmente aumentar el número de proyectos financiados, en caso de contar con suficiencia presupuestaria y un excedente de solicitudes.

de primera importancia contextualizar las iniciativas productivas que se financiaran, especialmente para valorar su sustentabilidad y mantenimiento en el tiempo, a fin de que no representen una carga en el futuro para las mujeres indígenas beneficiadas y profundicen sus condiciones de desventaja y vulnerabilidad; e incluso afecten el ámbito emocional.

No se sustenta en el diagnóstico las razones por las que las transferencias económicas serán de las cantidades monetarias que se especifican; en este sentido, debiera exponerse una proyección de los costos de la implementación de un proyecto productivo exitoso en el contexto de la Ciudad de México; toda vez que la intervención busca empoderar a las mujeres; debe asegurarse de visibilizar todos los posibles obstáculos para que eso suceda.

Las acciones emprendidas por la intervención no constituyen contribuciones explícitas al cumplimiento de obligaciones estatales en materia de derecho humanos y se quedan en el nivel de “apoyos”. Respecto a la existencia de **objetivos para la eliminación de factores de discriminación (Indicador 2)**, como ya se mencionó, tanto el Objetivo general (*Contribuir al fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres de pueblos originarios y comunidades indígenas*), como el Objetivo específico (*Otorgar al menos 35 ayudas económicas para la implementación de proyectos productivos*) no refieren explícitamente la eliminación de factores de discriminación, solo dan cuenta de los bienes derivados de la intervención³⁶. La redacción de los objetivos no permite valorar si los bienes y servicios que entrega son los suficientes y necesarios para el logro de su objetivo principal, ni cómo contribuyen a la reducción y eliminación de la discriminación y la desigualdad.

Se observó que el programa contiene algunas **disposiciones que son directamente discriminatorias (Indicador 3)** para las mujeres indígenas que no han cumplido la mayoría de edad, toda vez que explícitamente refiere el acceso a mujeres mayores de edad que sean de alguno de los pueblos y barrios originarios, así como de las comunidades indígenas residentes de esta ciudad. Asimismo, se considera **discriminatorio por vía indirecta (Indicador 4)** la exclusión de las mujeres indígenas en tránsito o migrantes sin residencia estable, en tanto solicita la comprobación de un domicilio en la CDMX.

Para otra documentación de acceso establecida en las ROP se considera que por la complejidad en su tramitación o por el simple desconocimiento de las rutas institucionales para obtenerlos; pudiera ser un factor de autoexclusión del programa. Por ejemplo, la obtención de la Cédula de Identificación Fiscal o Constancia del Registro Federal de Contribuyentes. Por lo que se considera que el ente público desarrolle capacidades institucionales suficientes y alianzas interinstitucionales para que esta documentación se tramite una vez aprobado el proyecto productivo a financiar. Asimismo, se considera que solicitar estos documentos para registrar la solicitud podrían desincentivar la participación de mujeres como representante del grupo de trabajo solicitantes.

Una situación similar se valora en cuanto al requerimiento de *redactar un proyecto*. Si bien se considera se trata de un documento indispensable para el programa, vale la pena valorar si existen otros formatos de presentación de iniciativas (audiovisual, narrativa, exposición oral), toda vez que este documento aparentemente neutral estaría favoreciendo aquellos grupos que

³⁶ Vale la pena destacar que los lineamientos de diseño de la ROP estipulados por EVALÚA CDMX, así como las mejores prácticas sugieren redactar por lo menos tres objetivos específicos que contribuyan a la consistencia lógica del objetivo general de un programa social.

ha desarrollado habilidades para redactar un proyecto y se abre una brecha con mujeres sin esta competencia.

Asimismo, se observó respecto a la necesidad de ser proyectos de tres mujeres indígenas organizadas que esta disposición favorece al conjunto de mujeres de comunidades indígenas o de barrios y pueblos indígenas con antecedentes de actividad organizativa; que cuentan con habilidades para estructurar lógicamente un proyecto o bien que tienen experiencia en trámites gubernamentales. Ya que lograr el cumplimiento de estas tres condiciones en un periodo de un mes, como lo calendarizan las ROP, puede ser imposible para mujeres sin ningún antecedente al respecto. Vale la pena valorar si el ente público con base en las solicitudes, por similitud de proyectos, pueda fungir como un cohesionador de proyectos e impulsar la capacidad organizativa de quienes no cuentan organización previa.

El programa se distingue por contar con todas las características de un **diseño universal (Indicador 5)**. Además, **dispone de bienes para mejorar la posición de grupos discriminados (Indicador 6)**, particularmente porque las transferencias económicas permiten desarrollar proyectos productivos para desarrollar condiciones de empleabilidad y generar un ingreso regular de las mujeres indígenas en situación de vulnerabilidad por condición socioeconómica.

Las ROP carecen de **disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados (Indicador 7.1)** o que, por el contrario, **resulten adversas para grupos prioritarios (Indicador 7.2)**; ya que si bien se consideran las dificultades implícitas en la redacción de un proyecto productivo y la tramitación del Registro Federal de Contribuyentes, se valoró como positivo que el ente público disponga de la atención especializada para las personas que requieran apoyo por encontrarse en alguna condición de vulnerabilidad de personas analfabetas y discapacitadas, especialmente.

En el programa social existe **una disposición antidiscriminatoria (Indicador 8)**, se expone en el apartado de *Queja e Inconformidad Ciudadana* de las ROP, así como la presentación de los datos del COPRED como el ente público facultado para canalizar las denuncias en este ámbito. Sin embargo, las ROP no exponen las sanciones a las que se hacen acreedores las personas servidoras públicas que cometen actos discriminatorios

Respecto a la **disponibilidad (indicador 9)** del programa social, apenas al 0.01% de la población objetivo, toda vez que establece la atención 105 mujeres de pueblos y barrios originarios; así como de comunidades indígenas residentes en la CDMX, a través de 35 grupos de trabajo, integrados por 3 mujeres cada una. Se valoró que la cantidad de recursos no es suficiente para cubrir un número razonable de grupos de trabajo de mujeres indígenas. Además, no todos los requisitos son asequibles para los diversos perfiles de la población objetivo.

En relación con la **accesibilidad del programa social (indicador 10)**, se valoró que el establecimiento de un solo formato de solicitud, presencial y por escrito, en castellano; es inaccesible para ciertos perfiles del grupo de atención prioritaria. Toda vez que el programa no establece de manera explícita la disponibilidad de traductores tanto para la elaboración de proyecto como para la tramitación de los documentos de solicitud o los trámites de solicitud.

En cuanto a la **flexibilidad en los requisitos y disposiciones que dan cuenta de la Adaptabilidad (Indicador 11)**, no se establece ninguna disposición sobre posibles

modificaciones o posibilidad de flexibilizar las ROP con la finalidad de integrar a las mujeres indígenas que por discriminaciones históricas no cumplan con algunos de los requerimientos de acceso o de permanencia en el Programa. Cabe señalar que la cláusula de excepcionalidad, a veces se agrega con base en las previsiones que proyecta el propio diagnóstico. Por ello, el diagnóstico es fundamental como instrumento para promover, proteger y garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las personas.

El diseño del Programa no contempla algún componente de participación social que dé cuenta de la **Aceptabilidad (Indicador 12) del programa social**. Si bien las ROP cuentan con un apartado sobre las formas de participación y consulta previstas como mecanismo institucional; no existe evidencia en el documento revisado de haber contado con la aceptación de las personas afectadas, expertas/expertos académicos, así como organizaciones de la sociedad civil con bata experiencia en la atención del problema público, tampoco denotan la participación de grupos, colectivos o mujeres de comunidades indígenas.

El programa, en sí mismo, se valora como una **acción afirmativa (indicador 13)** en favor de las mujeres indígenas en condición de vulnerabilidad socioeconómica; sin embargo, carece de cuotas específicas derivadas de la visibilización de condiciones de desventaja específicas (por ejemplo, mujeres indígenas mayores). Se valoró de manera positiva que se dispongan medidas de nivelación como:

- Procesos de capacitación en relación con la implementación, pero no el diseño, de los proyectos productivos. Se espera con esta medida que las mujeres indígenas tengan herramientas y elementos para desarrollar sus actividades.
- Atención especializada para aquellas mujeres que no hablen o dominen la lengua castellana, aunque no se explica el mecanismo para su solicitud ni en qué etapa del proyecto puede ser solicitada (diseño, implementación o rendición de cuentas).
- Se expone, sin ahondar en el mecanismo, la intención de proporcionar ayuda de un traductor en lenguaje de señas, previa solicitud, para las personas sordas.

De hecho, las ROP prevén que cualquier persona que pertenezca a un grupo de población en situación de vulnerabilidad podrá solicitar asistencia especializada al ente público.

El programa no incluye **medidas positivas o compensatorias (indicador 14)** y respecto a la **Inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (indicador 15)** si cuenta con mecanismos de exigibilidad para los casos contemplados en la sección de criterios de inclusión de las ROP cuando se exige el cumplimiento de derechos en tiempo y forma, o bien prevé la asistencia y reparación por alguna falla en la operación del programa, o cuando se observe favoritismo en la incorporación de personas al programa social.

El programa contribuye al **pleno ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales específicos para este grupo de atención prioritaria (Indicador 16); tanto a los derechos colectivos de las mujeres indígenas como al** derecho a un ingreso; la protección y asistencia a la familia; el derecho a un nivel de vida adecuado, para que las mujeres beneficiarias logren una autonomía económica que les permita desarrollarse en diversos ámbitos de la vida pública y privada. Se observó una correcta alineación programática, ya que se justifica la relación concreta entre la naturaleza del programa social, sus actividades y los derechos garantizados sobre los que se busca tener impacto. Finalmente, el Programa carece de contenidos **violatorios de los derechos específicos de grupos prioritarios (Indicador 16.2)**.

Recomendaciones al programa social

Inclusión de diagnóstico

- Se requiere considerar lugares de privilegio y un análisis de interseccionalidad al interior de la población objetivo.
- Se sugiere exponer el problema público al que se dirige el programa con mayor precisión.
- Se recomienda retomar los registros históricos del programa social y utilizarlos para construir una Línea Base, en ediciones futuras.
- Se sugiere dimensionar las desventajas de la población potencial respecto de otros grupos de mujeres; hombres indígenas; mujeres indígenas de territorios similares; mujeres sin origen étnico en situación de vulnerabilidad socioeconómica.
- El programa social continúa hablando de "ayudas económicas" y eso le da un cariz asistencialista; por lo que se sugiere referirse a éstas como transferencias económicas para la implementación de proyectos productivos.
- Se sugiere que, en el diagnóstico, además de señalar la historicidad del programa social también exponga los principales resultados de ediciones anteriores y describir los impactos que han tenido las intervenciones a nivel individual y colectiva. Dado que es un programa con antecedentes tiene las condiciones para valorar la factibilidad de diversas soluciones para resolver el problema público.
- Se sugiere argumentar la exclusión de las mujeres indígenas jóvenes que no han cumplido la mayoría de edad. O bien, argumentar si en algún otro programa social del ente público se les ha atendido.

Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación

- Se recomienda aumentar el número de objetivos específicos del programa y alinearlos en su contribución a la eliminación de factores de discriminación.

Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directa e indirectamente discriminatorias

- Se sugiere hacer el acompañamiento permanente a las mujeres indígenas beneficiarias hasta que cuenten con toda la documentación solicitada.
- Se sugiere considerar la presentación de proyectos en formatos menos rígidos que el escrito; o bien, establecer un periodo de apoyo institucional previo a la solicitud para el diseño y la redacción del proyecto productivo.

Carencia de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados

- Se sugiere considerar algún tipo de medida preventiva para evitar desventajas en las mujeres indígenas que no cuentan con una organización previa y aquellas que ya cuentan con capital simbólico y experiencia en participación en programas como éste.

Accesibilidad

- Se recomienda incluir formatos de solicitud traducidos en lenguas indígenas (principalmente las que, de acuerdo con el INEGI, tienen mayor prevalencia en la Ciudad

de México). Asimismo, incluir formatos en braille y mecanismos de accesibilidad para las personas con discapacidad auditiva interesadas en participar en el programa social.

Adaptabilidad

- Vale la pena agregar una cláusula de excepcionalidad en las ROP. Así como la vía institucional para resolver estos casos o impugnarlos.

Aceptabilidad

- Se sugiere realizar foros de consulta o una mesa de vinculación durante el proceso de diseño de las ROP; especialmente, con la población beneficiaria del programa social.

Recomendación general al programa social

- Se recomienda ahondar y considerar como un componente del programa social, todas aquellas actividades relacionadas con la capacitación y el empoderamiento de la población beneficiaria.

c. BEBÉ SEGURO, 2019 – SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El diseño del Programa Bebé Seguro se encuentra a cargo de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Niñas, Niños y Adolescentes y su implementación a través de la Dirección de Programas a Niñas, Niños y Adolescentes Zona B del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

Bebé Seguro tiene por objeto, contribuir a que las niñas y los niños ejerzan plenamente su derecho a la alimentación, para que reciban una nutrición adecuada y accedan a alimentos inocuos y nutritivos. De manera complementaria al programa de *Madres Solas Residentes* en la Ciudad de México atiende, indirectamente, al grupo de atención prioritaria considerado en el artículo 11 de la Constitución de la Ciudad de México:

1. Las niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos y gozan de la protección de esta Constitución. La actuación de las autoridades atenderá los principios del interés superior de las niñas, niños y adolescentes, de la autonomía progresiva y de su desarrollo integral; también garantizarán su adecuada protección a través del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México. 2. La convivencia familiar es un derecho humano tutelado por esta Constitución.

El programa social tiende a generar acciones para mejorar la condición nutrimental de las niñas y niños de 0 a 12 meses de edad y aumentar la tasa de supervivencia de estos; establece como *Objetivo General*:

Contribuir a mejorar la nutrición de niñas y niños de 0 a 12 meses de edad con carencia por acceso a la alimentación, nacidos y residentes en la Ciudad de México y que están ubicados preferentemente en las colonias de muy bajo, bajo y medio IDS, a través de la entrega de un monto mensual fijo que podrá ser utilizado prioritariamente para la compra de productos alimenticios para las y los derechohabientes bajo un enfoque de igualdad y no discriminación.

Sus *Objetivos Específicos* son:

a) Otorgar apoyos económicos de manera mensual de \$464.70 pesos, por medio de un vale electrónico, a la madre, padre y/o persona responsable de las niñas o niños de 12 meses de edad nacidos y residentes en la Ciudad de México y que están ubicados preferentemente en las colonias de muy bajo, bajo y medio IDS, que podrá ser utilizado prioritariamente para la compra de productos alimenticios que ayuden al desarrollo físico y mental.

b) Proporcionar orientación alimentaria presencial o en visualización multimedia a la madre, padre y/o responsable de las niñas y niños de 0 a 12 meses de edad, a través de la información básica de los hábitos alimenticios mínimos para un desarrollo infantil adecuado, con la finalidad de reducir la mala nutrición en las y los derechohabientes.

La *población potencial* se calculó con base en el total de las niñas y niños de 0 a 12 meses de edad nacidos en la Ciudad de México, estimados en 102,502 personas; de los cuales 47,821

son niñas y 54,681 niños (INEGI, Encuesta Intercensal, 2015). Con base en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2012) se estimó una *población objetivo* de menos de 27,128 niños y niñas de 0 a 12 meses que presentan desnutrición en la Ciudad de México.

El programa social estableció como *línea base* a 7, 500 derechohabientes que fueron atendidos por el programa en 2016; lo que representaría una cobertura de 27.64% en relación con las niñas y niños de 0 a 12 meses de edad que presentan desnutrición; es decir 27,128 niñas y niños de la Ciudad.

En cuanto a las metas físicas del programa social, se propone:

- Beneficiar aproximadamente a 8,031 niñas y niños de 0 a 12 meses durante el ejercicio fiscal 2019, mediante transferencias económicas mensuales a la madre, padre y/o persona responsable inscritos en el programa.
- Implementar aproximadamente 12 acciones de orientación alimentaria a la madre, padre o responsable las niñas y niños de 0 a 12 meses de edad nacidos y residentes en la Ciudad de México; en los siguientes temas:
 - Técnicas correctas para la lactancia
 - Recomendaciones generales de higiene
 - Complicaciones de la lactancia
 - Los primeros dientes y la higiene bucal
 - La salud de las niñas y niños menores de 12 meses de edad, desarrollo estimulación temprana
 - La crianza y los programas y servicios proporcionados por el DIF-de la Ciudad de México
 - Cuidados generales de las niñas y niños de 0 a 12 meses de edad y su higiene
 - Alimentación adecuada para prevenir la mala nutrición en niñas y niños menores de 12 meses

Resultados de evaluación

El **diagnóstico (indicador 1)** distingue el marcador de pobreza como la condición de desventaja o discriminación más importante para delimitar a la población beneficiaria. Plantea que la primera infancia (0 a 6 años) es, de hecho, la población mayormente afectada por la malnutrición en la Ciudad de México, por dos circunstancias específicas: 1) mala salud y nutrición deficiente de la madre; 2) vivir en contextos de bajo y muy bajo desarrollo social.

Ambas situaciones llevan, especialmente a las niñas y niños de 0 a 12 meses de edad a graves deficiencias nutricionales que pueden causarles la muerte.

Si bien el programa social enfoca el problema público desde una perspectiva de igualdad y no discriminación, lo hace de manera limitada; ya que no cuenta con un análisis diferenciado de las diversas condiciones de desventaja a las que se enfrenta este grupo de atención prioritaria.

Argumenta las principales condiciones de vulnerabilidad que son causa de una mala nutrición en las niñas y los niños de 0 a 12 meses de edad y cómo estas circunstancias incrementan su falta de acceso a una alimentación adecuada. Pero no da cuenta de las diversas desventajas a las que se enfrenta esta población; y cuál de ellas causa en mayor medida la malnutrición; para

así poder valorar si la solución establecida por el programa (transferencia económica) es la más pertinente, factible y alineada con la perspectiva de igualdad y no discriminación.

La transferencia económica probablemente contribuya a eliminar el marcador de pobreza a través del aumento del gasto en el hogar, pero el programa no se propone combatir la pobreza en la que viven estas niñas y niños sino contribuir a *mejorar la nutrición*; además, la condición de desventaja socioeconómica impacta de manera diferenciada cuando:

- 1) Las niñas y niños de 0 a 12 meses de edad cuentan con desventajas comparativas adicionales como: discapacidad (motriz, sensorial, psicosocial), nacen como portadores de VIH, etc.
- 2) Las madres, padres o personas responsables de la niña o el niño viven en condiciones de vulnerabilidad por: discapacidad (motriz, sensorial, psicosocial), viven en condición de calle, son migrantes en tránsito por la ciudad de México, personas jóvenes o mayores, son personas privadas de la libertad, son afrodescendientes o tienen alguna identidad indígena.

Un mapeo o diagnóstico del problema público, considerando la interseccionalidad de desventajas o bien las condiciones que aumentan el riesgo de las niñas y los niños de 0 a 12 meses de edad de presentar deficiencias nutricionales sería certero en el tipo de medidas de inclusión y asistencia que deban establecerse en el programa.

Esto significa medir el impacto diferenciado en relación con las diferentes formas de discriminación histórica y sistemática, que afectan las condiciones en las que se encuentran las madres/padres/personas responsables y los hogares, de las niñas y niños que se busca atender.

Cabe señalar que una gran fortaleza de las ROP es destacar la historicidad del programa social y las acciones gubernamentales complementarias, en el periodo de 2015 a 2019; valorar las experiencias exitosas en América Latina, así como de programas federales homólogos (IMSS). Lo que le permite generar una visión más amplia de los tratamientos más factible para solucionar el programa público. Esto debería ser usado para justificar la razonabilidad y proporcionalidad de la intervención propuesta.

Las ROP cuentan con la estructura suficiente en el apartado de objetivos y **eliminan en el objetivo general dos factores de discriminación (Indicador 2)**. Por un lado, la carencia por acceso a la alimentación; y la ubicación de la vivienda que habitan preferentemente en las colonias de muy bajo, bajo y medio IDS. En el caso de los objetivos específicos denotan los bienes y servicios derivados del programa social, pero no especifican el combate a ningún factor de discriminación o alguna condición de vulnerabilidad adicional al IDS en el que se encuentra la vivienda que habitan estas niñas y niños.

Respecto a la **carencia de requerimientos o lineamientos que sean directamente discriminatorios (Indicador 3)**, se valoran de forma incompleta las disposiciones del programa social toda vez que el programa únicamente atiende a las y los derechohabientes que ingresaron en el ejercicio próximo anterior (2018) y por ello, no se exponen en las ROP los requisitos y procedimientos de acceso al programa. En este sentido, se valoró que la solicitud

de acceso deja descubierta o es excluyente de la población nacida en 2018 que no ingresó en el año previo³⁷ y a la población nacida en los primeros meses de 2019.

Por su parte, se observaron algunas **disposiciones indirectamente discriminatorias (Indicador 4)**, en relación con el procedimiento de actualización de datos generales de las y los derechohabientes. En este caso, se solicita para el cambio de responsable de la o el derechohabiente acudir tanto la persona responsable anterior como la actual; lo cual es indirectamente discriminatorio para las personas que no pueden presentarse a realizar estos trámites, ya sea por causa de enfermedad, muerte o bien por haber sido privadas de su libertad.

Además, en las causales de baja se estipula que serán dados de baja todas y todos aquellos beneficiarios que no reciban lactancia materna exclusiva, lo cual podría derivar en un acto de discriminación indirecta para las mujeres que por diversas cuestiones no están en condiciones de amamantar al o la bebé. Por ejemplo, madre que viven con VIH que tienen que suspender la lactancia por motivos del tratamiento.

El programa no presenta en todas sus disposiciones, las características de un **diseño universal (Indicador 5)**. En los casos de devoluciones de saldos a favor de las transferencias económicas que proporciona el Programa, las y los responsables deben contar con una cuenta de banco a su nombre; lo cual para personas en condiciones de vulnerabilidad (situación de calle, discapacidad, migrantes en tránsito), puede representar una desventaja y no hacerse acreedores al reintegro del recurso.

Por otro lado, respecto al componente de orientaciones alimentarias que se pretenden impartir a las y los responsables de las niñas y niños beneficiarios; no se prevé que estas sean para personas con ceguera o sordera; especialmente, en los casos en que la o el responsable del/a infante es una persona mayor.

El programa **incluye disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente (Indicador 6)**, toda vez que hace énfasis en la atención de un grupo de atención prioritaria, cuya condición alimentaria la hace vulnerable o la coloca en una posición de desventaja respecto del mismo grupo poblacional con acceso a una alimentación diversificada y de calidad.

Se observó que el programa social no establece algún **beneficio para grupos de la población privilegiados (Indicador 7.1)**, toda vez que prevalece el criterio de acceso al programa las personas cuya residencia se ubica en colonia de la Ciudad de México con bajo, muy bajo y medio Índice de Desarrollo Social. Sin embargo, si presenta **disposiciones adversas para grupos prioritarios (Indicador 7.2)**, en la sección de "Causales de Baja" de las ROP, pues como ya se mencionó existen casos en los que la madre del o de la derechohabiente no puede proporcionar lactancia materna exclusiva; por causas diferentes como los casos de fallecimiento de la madre o contraer alguna enfermedad, validada por algún médico de los Centros de Salud Pública, que le imposibilite esta situación.

Respecto a la **prohibición y sanción de actos discriminatorios (Indicador 8)**, el programa social dispone la prohibición de estos actos por parte de los operadores y autoridades

³⁷ ROP, p. 3 "Para 2019 el Programa se encargará solamente de apoyar a las niñas y niños ya inscritos al programa en años anteriores".

responsables del programa social; sin embargo, no da cuenta de las sanciones a las que se hacen acreedores ni de mecanismos explícitos para combatirla o garantizar la no repetición de presuntos actos discriminatorios. Se valora de manera positiva que las ROP dispongan de la canalización al COPRED para la atención de casos de discriminación.

El programa social atiende al 7.83% de la población potencial y al 29.6% de la población objetivo, en tanto otorga la transferencia económica a 8, 031 niñas y niños de 27,128 en condiciones de malnutrición. Por lo que se considera que cuenta con la **disponibilidad adecuada (Indicador 9)** con base en su cobertura.

Respecto a la **accesibilidad del programa social (indicador 10)**, se valoró que el componente de orientación alimentaria multimedia podría no ser accesible para poblaciones de grupos de atención prioritaria quienes encuentran obstáculos para la visualización del contenido. Asimismo, en la sección de "Operación" del programa, las vías de notificación y aviso para las y los responsables de las y los derechohabientes son muy acotadas e indirectamente discriminatorias, ya que solo se considera el correo electrónico, la llamada telefónica y el mensaje de texto. Lo cual requiere por lo menos acceso a un teléfono o a un aparato electrónico de comunicación y por las condiciones de vulnerabilidad de la población beneficiaria se puede volver un obstáculo que derive en suspenderles el programa.

Las ROP del programa social no consideran la posibilidad de flexibilizar sus disposiciones ni la adaptación de las mismas en casos especiales de atención. Si bien se menciona la posibilidad de **adaptabilidad (Indicador 11)**, pues no se agrega una cláusula de excepcionalidad específica. Sin embargo, con base en el artículo 4 fracción II de la Ley de Desarrollo Social del DF, establece dar prioridad en su ingreso a las niñas, niños que sus padres vivan en situación de calle, con alguna discapacidad o pertenencia a algún grupo étnico, que hayan sido privadas de su libertad o que vivan en unidades territoriales de muy bajo y bajo IDS.

Vale la pena destacar que el Programa no considera a las y los niños de 0 a 12 meses sin madre, padre o responsable directo; es decir aquellos que viven en albergues o centros de asistencia social. En todo caso, si existen programas complementarios vale la pena dar cuenta de ellos para valorar la razonabilidad del descarte de esta población.

Respecto a la **aceptabilidad (Indicador 12)** las ROP del programa social mencionan las diferentes formas de participación en la elaboración, implementación, y evaluación final del programa social; pero no da cuenta de haber realizado el ejercicio ni documenta los resultados obtenidos tampoco los mecanismos de incorporación e inclusión de la participación de la población beneficiaria o bien de expertas o expertos académicos.

El programa social no incluye acciones afirmativas o medidas de nivelación (Indicador 13), tampoco medidas positivas o compensatorias (indicador 14). Respecto a la **inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (indicador 15)** no se incluye un apartado que ofrezca garantías o medidas de protección para grupos que estén expuestos a un mayor riesgo de discriminación o violación a sus derechos fundamentales y que sean explícitos en los mecanismos para que las y los operados del programa pongan en funcionamiento estas garantías.

Finalmente, el programa social contribuye al ejercicio pleno del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, estipulado en el artículo 9 de la Constitución política de la Ciudad de México, de las

niñas y los niños de 0 a 12 meses de edad con carencia de acceso a la alimentación **(Indicador 16. 1). El programa carece de contenidos violatorios a los derechos humanos (Indicador 16.2).**

Cabe señalar que se observó que en las "Causales de Baja" del Programa se menciona la suspensión de los bienes y servicios otorgados por el programa, por:

"Razones de reestructuración interna de sus programas y acciones, funciones y servicios, presupuesto o cuando concurren razones de interés general o circunstancias extraordinarias que no permitan otorgarlo".

Para esta evaluación, dicha disposición si bien no constituye una violación a un derecho específico de los grupos prioritarios, si se considera que violatoria del derecho al buen gobierno y a la buena administración, estipulado en el artículo 60 de la Constitución Política de la Ciudad de México; y afecta directamente a la población beneficiaria.

Recomendaciones al programa social

Inclusión de diagnóstico

- Se requiere un diagnóstico que reconozca la condición pluricultural de la Ciudad de México y su diversidad social en términos de construir, no sólo mencionarlo, un planteamiento alineado a la perspectiva de igualdad y no discriminación en el marco de las diferencias prevaletes de sexos, cultural, de edades, de capacidades, de ámbitos territoriales, de formas de organización y participación ciudadana, de preferencias y de necesidades:
 - Analizar las causas y efectos diferenciados de la problemática en la población por razones de sexo, grupo de edad o las diversas condiciones de vulnerabilidad que los exponen prácticas discriminatorias y un trato desigual.
 - Caracterizar los distintos grupos que conforman la población objetivo, a fin de priorizar la atención de aquellos que se encuentran en mayor desventaja comparativa.
- Se sugiere agregar al diagnóstico, las condiciones en las que se encuentran las madres, padres y responsables directos; para que el programa no asigne desventajas inmerecidas a niñas y niños de a 12 meses, cuyos responsables directos se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, establecer ciertas compensaciones y equilibrar situaciones de desventaja.
- Si bien al ente público no le corresponde recomendar la ampliación de la población beneficiaria; se sugiere considerar desde el diagnóstico un análisis diferenciado de la problemática para definir causas y efectos distintos por múltiples de razones de discriminación y llegar a la población que más requiere la transferencia económica y la orientación alimentaria.

Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación

- Los objetivos específicos requieren ser explícitos al enunciar los factores de discriminación que combaten. Es decir, manifestar qué factor de desigualdad o

discriminación elimina la transferencia económica y las actividades educacionales multimedia.

- Verificar que los objetivos específicos remitan a objetivos y no a acciones

Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directa o indirectamente discriminatorios

- Se recomienda garantizar, caso por caso, la aplicación de las causales de baja considerando en todo momento el interés superior del niño y de la niña, así como las afectaciones particulares a sus derechos humanos.
- Se sugiere que a pesar de elegir a la población beneficiaria del año previo inmediato; se incluyan los requisitos de acceso para hacer viable el proceso de exigibilidad.
- Se pide considerar los casos de discriminación indirecta o múltiple y verificar que ningún requisito sea aparentemente neutro.

Accesibilidad

- Se sugiere prever que la persona responsable de la niña o niño podría presentar discapacidad visual o motriz; que sea analfabeta; o bien, que requiera traducción en lengua indígena o en lenguaje de señas, el contenido educacional o que por diversas condiciones no pueda asistir a las orientaciones alimentarias; hacer asequible el contenido para cualquier condición.
- Se sugiere incluir como puntos de difusión a los Servicios de Salud Pública de la Ciudad de México; privilegiar los barridos en los centros de salud, no sólo jornadas itinerantes. Ya que el objetivo es llegar a las poblaciones en mayores condiciones de vulnerabilidad.

Adaptabilidad

- Se recomienda considerar casos de excepción en los lineamientos que consideran tener una cuenta de banco.
- Se sugiere indicar que en los casos de excepción los criterios de revisión tendrán como principio el interés superior del niño y de la niña y el principio pro persona.

Inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios

- Se recomienda valorar la inclusión de medidas de protección hacia sectores que se encuentren en mayor desigualdad, por ejemplo, niñas y niños de 0 a 12 meses de edad, cuyos madre, padre o persona responsable se encuentre en situación de calle o en condición de desaparecida o haya sido víctima de violaciones a sus derechos humanos.

Acciones afirmativas

- Se recomienda considerar cuotas específicas dentro de la población beneficiaria, con base en un diagnóstico diferenciado por condiciones de desventaja o de vulnerabilidad. En este sentido afinar el procedimiento de atención de poblaciones que requieren atención de manera prioritaria.

Contribución del programa al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios

- Se requiere argumentar explícitamente la contribución del Programa al cumplimiento del derecho a la alimentación, armonizando la intervención pública con el enfoque de

derechos humanos y justificando cómo la transferencia económica y la información multimedia contribuyen al cumplimiento del derecho a la buena nutrición.

d. PROGRAMA DE FOMENTO, CONSTITUCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS EMPRESAS SOCIALES Y SOLIDARIAS (FOCOFESS) DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2019 – SECRETARÍA DE TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO

El diseño del programa FOCOFESS está a cargo de la Dirección General de Economía Social y Solidaria y su implementación la lleva la Dirección de Fomento al Cooperativismo y la Dirección de Atención a Cooperativas de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de la CDMX. El programa identifica como problema público, el siguiente:

Las empresas sociales y solidarias de la Ciudad de México están conformadas por personas desempleadas que no cuentan con capacitación en temas administrativos, de comercialización y de producción, lo que conlleva a que gran parte de esta población se encuentre en el comercio informal. Asimismo, la población que integra las empresas sociales y solidarias tiene en su mayoría conocimientos empíricos sobre la administración de una sociedad cooperativa lo que genera que presenten dificultades en los procesos de administración, producción, comercialización y/o desarrollo de proyectos³⁸.

Para atender esta problemática, el programa se plantea dos subprogramas: a) Fomento y Constitución de las Empresas Sociales y Solidarias; y b) Fortalecimiento de las Empresas Sociales y Solidarias existentes. A través de los que atiende a las sociedades cooperativas establecidas como grupos de trabajo con régimen jurídico de propiedad social; así como a los grupos sin figura jurídica cuya organización y operación se basa en principios colectivos y democráticos, con al menos cinco integrantes.

Las ROP establecen como Objetivo general:

“Apoyar a 2200 Beneficiarias facilitadoras de bienes y/o servicios, empresas sociales y solidarias (ESS), de la siguiente manera: Fomentar la constitución de 1400 nuevas empresas sociales y solidarias, así como fortalecer a 800 Beneficiarias facilitadoras de bienes y/o servicios, empresas sociales y solidarias, legalmente constituidas, en operación y con domicilio fiscal, social y comercial en la Ciudad de México; por lo que se plantea brindar servicios de asesoría en formación para la organización productiva y de empleo, elaboración de plan de negocios, formación cooperativa, capacitación para el desarrollo, asistencia técnica especializada y apoyos económicos diferenciados para la adquisición de equipo, maquinaria y/o servicios enfocados a fortalecer procesos productivos, de comercialización y/o de promoción, con el fin de que desarrollen capacidades que les permitan incorporarse y permanecer en el mercado, contribuyendo así a la generación de empleos formales en la Ciudad de México. Las beneficiarias facilitadoras de servicios tienen la obligación de reportar el número de beneficiarios/as directos/as a los/las que se les otorgan los apoyos y servicios³⁹.”

Para alcanzar este objetivo, el programa se plantea entregar *apoyos económicos directos* para la adquisición de equipo, maquinaria y/o servicios enfocados a fortalecer procesos productivos, de comercialización y/o de promoción, así como *apoyos económicos indirectos* relacionados con la constitución legal de nuevas empresas sociales solidarias y los destinados a cubrir los

³⁸ ROP, p. 492

³⁹ ROP, p. 495

servicios de capacitación para el desarrollo y para los servicios de asistencia técnica especializada.

En relación con las metas físicas del subprograma de “Fomento y constitución de empresas sociales y solidarias”, se espera la capacitación y constitución de *1400 empresas sociales y solidarias*⁴⁰, hasta por un monto de \$50,000 pesos por organización social beneficiaria. En el caso, del subprograma de “Fortalecimiento a empresas sociales y solidarias”, se propone brindar apoyos a 800 Empresas Sociales y Solidarias⁴¹, por un monto de hasta \$150,000 pesos por empresa social y solidaria beneficiada.

Resultados de la evaluación

Por la exposición del **diagnóstico (Indicador 1)** en las ROP se infiere que el problema concreto que busca resolver este programa social es la escasa sobrevivencia y tendencia de desaparición de las empresas sociales y solidarias constituidas en la CDMX. Toda vez que advierte que el contexto genera una brecha de desigualdad por las condiciones de fuerza de capitales privados que vulneran a las pequeñas empresas y las sociedades cooperativas, las cuales con muchas dificultades apenas logran sobrevivir al primer año de existencia⁴². Sin embargo, en el diagnóstico no analizan las principales causas y razones por las que desaparecen las ESS y cómo afecta el contexto de manera diferenciada a las poblaciones que integran las sociedades cooperativas o por qué tienden a desaparecer según los bienes y servicios que ofrecen.

El diagnóstico no profundiza en las afectaciones diferenciadas del problema público para las poblaciones por sexo, edad, origen étnico, condición de discapacidad, residencia o población LGBTTI; ni con base en el empleo como derecho humano básico ni con base en la integración de sociedad cooperativas como redes solidarias.

Si bien las ROP presentan la historicidad del programa social, no dan cuenta de los impactos que ha tenido o los resultados que ha generado en la población beneficiaria durante su existencia, o cómo ha contribuido a la sobrevivencia de las sociedades cooperativas; lo que permitiría, con base en sus registros históricos, determinar si la transferencia económica que ofrece es la intervención más adecuada para resolver el problema público, desde una perspectiva de igualdad y no discriminación.

Cabe destacar que el programa social reconoce la carencia de información para determinar alguna estadística sobre las sociedades cooperativas en la CDMX, lo cual no le permite determinar la situación en la que se encuentran las organizaciones o cooperativas, por región, Alcaldía o área geográfica de desarrollo.

Se observó que el programa social cuenta con **objetivos que eliminan condiciones específicas de vulnerabilidad y discriminación (Indicador 2)**. Por un lado, en el Objetivo general es explícito en combatir la ausencia de capacidades educativas y de gestión

⁴⁰ Prevé otorgar un apoyo económico indirecto destinado a cubrir el servicio de capacitación para el impulso a la formación de la empresa social y solidaria, así como la generación del proyecto productivo de inversión social y los gastos relacionados con la Constitución legal.

⁴¹ Están destinados a cubrir los servicios de asistencia técnica especializada a fin de que cada cooperativa beneficiaria genere su herramienta de gestión y/o económicos directos para la adquisición de equipo, maquinaria y/o servicios enfocados a fortalecer procesos productivos, de comercialización y/o de promoción.

⁴² Esta afirmación no cuenta con sustento cuantitativo en las ROP.

administrativa; así como fortalecer las capacidades económicas y de incorporación en el mercado.

Objetivos específicos

- Contribuir a la generación de fuentes de trabajo, a través de la creación y consolidación de empresas sociales y solidarias, aportar al fortalecimiento de la economía local y lograr que la economía social y solidaria se constituya en opción de trabajo rentable y eficiente, garantizando así el derecho al trabajo de las personas, dando prioridad a aquellas ESS que realicen actividades económicas relacionadas con la economía del cuidado o integradas por mujeres, jóvenes, adultos mayores, personas con algún tipo de discapacidad (física o psicosocial), de la comunidad formada por Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transexuales, Transgénero e Intersexuales (LGBTTTI), personas de pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, personas pre liberadas o liberadas canalizados a través del Instituto de Reinserción Social, personas connacionales que reingresan de manera forzada al territorio nacional, ya sea temporal o permanentemente, por situaciones ajenas a su voluntad, en atención al Acuerdo por el que se declara a la Ciudad de México una Ciudad Santuario.
- Brindar apoyos económicos indirectos para gastos relacionados con la constitución legal de las ESS.
- Brindar apoyos económicos indirectos dirigidos a la formación para la organización productiva y de empleo, desarrollar un plan de negocios y fortalecer procesos productivos, comerciales y de gestión, a través de la capacitación para el desarrollo y los servicios de asistencia técnica especializada a las empresas sociales y solidarias.
- Brindar apoyos económicos diferenciados para la adquisición de equipo, maquinaria y/o servicios enfocados a fortalecer procesos productivos, de comercialización y/o de promoción y distribución.
- Contribuir al empoderamiento de las mujeres a través de su participación como socias en las ESS, particularmente en la toma de decisiones, con el objeto de lograr la igualdad de oportunidades, sin discriminación por sexo, género, edad, orientación sexual o discapacidad, o cualquier otro motivo que atente en contra de sus derechos humanos.
- Impulsar la integración de las sociedades cooperativas en federaciones y uniones, para que, por medio de estos organismos de integración, fortalezcan su capacidad de gestión y obtengan los beneficios de una economía de escala en la compra de insumos.
- Fomentar la constitución de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, para fomentar el hábito del ahorro y para el financiamiento de proyectos productivos en otras sociedades cooperativas.

Como se muestra en el cuadro anterior los objetivos particulares del programa social establecen claramente prioridades de atención a grupos de la población que han sido histórica y sistemáticamente discriminados; así como la eliminación de factores específicos de discriminación y exclusión como sexo, género, edad, orientación sexual o discapacidad, o cualquier otro motivo que atente en contra de sus derechos humanos.

A través de sus objetivos específicos el programa contribuye a la visibilización de grupos de atención prioritaria y a su empoderamiento. De hecho, al considerar la solidaridad como un factor de dignificación del empleo el programa contribuye al núcleo duro de los derechos

humanos de las personas cooperativistas; ya que este valor alimenta junto con la libertad y la igualdad, un concepto pleno de dignidad de las personas⁴³.

El programa **carece de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (Indicador 3)** de algún grupo de población en condiciones de desventaja o vulnerabilidad. Sin embargo, algunas **disposiciones se valoraron indirectamente discriminatorias (Indicador 4)** toda vez que se asume su neutralidad, pero podrían representar una desventaja para ciertos grupos de la población. En este sentido, la solicitud de acceso únicamente se obtiene mediante descarga del portal de internet de la Secretaría y ésta tiende a ser inaccesible para su llenado por parte de personas ciegas o con discapacidades múltiples.

En su caso, la identificación oficial vigente no es un documento que esté en posesión de toda la población en condiciones de participar en las ESS, especialmente migrantes en tránsito (sin residencia estable) o indígenas o personas residentes de instituciones de asistencia social que cuenten con las posibilidades de ser socias /os de una ESS.

Además, la constancia de situación fiscal también constituye un documento que, a pesar de la facilidad con la que se obtiene, las personas con diversas desventajas o vulnerabilidades pueden no contar con ella debido a diversas situaciones burocráticas. En caso de que la constancia fiscal sea un requisito forzoso, vale la pena considerar otras alternativas para su entrega; por ejemplo, el acompañamiento institucional para obtenerla en cierto periodo de gracia, pero no descartar a la ESS por no contar con ella al momento de iniciar su solicitud.

El programa social **cuenta con las características de un diseño universal (Indicador 5)** debido a que los bienes y servicios que otorga (transferencias económicas) pueden ser utilizados de forma igualitaria por todas las personas beneficiarias de las ESS y no requieren ninguna adaptación.

El programa **cuenta con disposiciones para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente (Indicador 6)**. Destaca entre los criterios de evaluación probatoria, aquellas solicitudes que consideren:

- La presencia en su mayoría (50%) de socias/os cooperativistas de mujeres, jóvenes, adultos mayores, personas con algún tipo de discapacidad física o psicosocial, de la comunidad LGBTTI, personas de pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, personas liberadas o liberadas de un centro de reclusión de la CDMX, connacionales que reingresan de manera forzada al territorio nacional, ya sea temporal o permanentemente, por situaciones ajenas a su voluntad.
- Verificación, por parte del Comité de Evaluación, del perfil cooperativo de las ESS por sus procesos de gestión colegiada o democrática.

El programa tiende a incorporar **disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados (Indicador 7.1)**; en la sección de metas físicas se considera la priorización de atención de “Empresas sociales y solidarias que

⁴³ Constitución Política de la Ciudad de México, Art. 3: De los principios rectores: “La dignidad humana es principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos. La protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución y toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía a éstos”.

produzcan desarrollo tecnológico en software y aplicaciones móviles”; se valora que esta disposición de las ROP tiende a beneficiar a grupos con altos niveles de educación especializada y que han tenido las condiciones para generar tecnología propia. Dicha disposición podría ir en detrimento de la priorización de ESS con menos especialización por situaciones de vulnerabilidad, históricas.

Si bien se observó **la carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios (Indicador 7.2)**, se consideró que el lineamiento sobre la entrega de un proyecto de inversión productiva social, con etapas de desarrollo, considerando impactos medibles y mecanismos de evaluación al momento de la solicitud de acceso al programa, podría limitar las solicitudes de algunos grupos de atención prioritaria. Si bien la Secretaría proporciona acompañamiento técnico para la elaboración del proyecto, esta disposición tiende a limitar la participación de aquellos grupos que por desventajas históricas no tienen una formación escolarizada o bien alguna experiencia en el diseño y redacción de un proyecto con estas características. Se requiere un periodo de gracia para aceptar solicitudes que pidan el acompañamiento institucional para la redacción de un proyecto con esas características.

El programa **cuenta con una disposición que prohíbe cualquier acto discriminatorio (Indicador 8)**, y expone los datos del COPRED como la instancia correspondiente para atender estas quejas. Sin embargo, no son explícitas las sanciones o los mecanismos para combatir la discriminación y garantizar la no repetición de presuntos actos discriminatorios, como capacitaciones al personal, conciliaciones/reparaciones para quienes recibieron un trato desigual que derivó en la negación de acceso a algún derecho. Además, si bien se plantean dos formas de presentación de queja dentro de las ROP, no existe una disposición que explique las formas de ejecutar la atención en estos casos y cómo se repararían estas situaciones en caso de ser procedentes.

Derivado de la ausencia de información mínima que cuantifique la población potencial y objetivo, se carecen de los elementos para valorar la cobertura del programa social y, por ende, de su **disponibilidad (Indicador 9)**. El programa establece como unidad de medida a las sociedades cooperativas constituidas o las que estén en formación; por lo que presentar información en torno a las personas desocupadas o en empleos informales sería importante sólo si esa fuese la unidad de medida del programa social.

No obstante, el programa social presentó una línea base derivada de las ESS atendidas en periodos previos; con base en la tendencia de solicitudes recibidas y ESS aceptadas se calcula una cobertura de más del 100%, ya que en 2016 se atendieron 880 solicitudes y para 2018 se atendieron 632 solicitudes. Y en el periodo 2019 se espera atender 2200 solicitudes en ambos subprogramas. En este sentido, la cantidad de transferencias económicas parecerían suficientes para cubrir la demanda establecida en la línea base.

Por otro lado, se valoró que dado que la entrega de transferencias económicas requiere contar con una cuenta bancaria; esta podría no ser asequible para los distintos perfiles potenciales de ESS.

En términos de la **accesibilidad (Indicador 10)** se considera que el programa social tiende a no ser accesible para ciertos perfiles de la población; en tanto la estrategia de difusión considera la publicación de su convocatoria en medios que pueden ser inaccesibles para ciertos perfiles de población perteneciente a grupos de atención prioritaria, como: la gaceta oficial

(exclusivamente de lectura en castellano), página electrónica (solo para personas con accesibilidad visual) y redes sociales institucionales (puede derivarse en una exclusión por razones tecnológicas y de la información). Además, se valora como un costo adicional para ciertas ESS, la obtención de una cuenta bancaria. Por lo que se podría considerar desventajoso para ESS cuyos integrantes son personas de menores recursos.

Respecto a la **adaptabilidad del programa social (Indicador 11)**, el documento menciona que ambos subprogramas, de manera excepcional, tratándose de beneficiarias facilitadoras de bienes y/o servicios, empresas sociales y solidarias integradas totalmente por personas pertenecientes a grupos prioritarios podrán hacer uso del recurso entregado para la compra de materia prima y/o se podrá destinar un monto para el pago de renta de inmuebles, con la debida justificación en el proyecto productivo que se presente. Esta medida es excepcional porque las ESS sin estas condiciones no podrán hacerlo.

El programa social no cuenta con un mecanismo institucionalizado de participación social en ninguna de sus etapas. Por lo que, a pesar de que las ROP advierten sobre la posibilidad de recibir comentarios y observaciones, de manera escrita, no se documenta ni se explica cómo estos fueron considerados para el diseño de las ROP, 2019. En este sentido, el programa no cuenta con las características necesarias de **aceptabilidad (Indicador 12)**.

Respecto al **indicador 13 sobre la inclusión de acciones afirmativas o medidas de nivelación**, se considera que el programa cuenta con ellas. En principio, las ROP consideran como prioritaria la atención de las solicitudes de las ESS que estén compuestas en igualdad sustantiva (50%) por grupos de atención prioritaria. El programa social menciona la participación del 50% de mujeres, garantizando la inclusión de género e igualdad sustantiva, así como a los demás grupos prioritarios, como lo son las personas mayores.

No obstante no establece cuotas específicas para grupos de atención prioritaria, se dirige prioritariamente a mujeres, jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad (física o psicosocial), personas de la comunidad formada por Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transexuales, Transgéneros e Intersexuales (LGBTTTI), personas de pueblos y barrios originarios y de las comunidades indígenas, personas pre liberadas o liberadas de los Centro de Reclusión, de la Ciudad de México y/o personas connacionales que reingresan de manera forzada al territorio nacional, ya sea de forma temporal o permanentemente, por situaciones ajenas a su voluntad.

Sobre la **inclusión de medidas positivas o compensatorias (Indicador 14)**, las ROP si consideran, de manera transversal, medidas compensatorias; de hecho, los subprogramas son medidas compensatorias para sectores de la población que se encuentran en una situación de vulnerabilidad; especialmente por no tener acceso a un trabajo digno, encontrarse desempleadas, en el comercio informal o con dificultad para echar a andar un proyecto laboral.

El programa al considerar el acceso prioritario de las personas que reingresan al territorio nacional por situaciones ajenas a su voluntad o de manera forzada puede **considerarse una medida de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (Indicador 15)**, ya que los beneficios del Programa serán los mismos tanto para mexicanos repatriados originarios de la Ciudad de México, como de otras entidades federativas y que expresen su intención de asentarse en la Ciudad de México.

En cuanto a la **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (indicador 16.1)**, el programa social tiende garantizar el acceso a un trabajo digno y decente; a la equidad de género; pero la referencia es exclusivamente enunciativa al no presentar argumentos desde los derechos humanos respecto a la problemática y de las condiciones de desigualdad respecto a su población objetivo y beneficiaria. Finalmente, el Programa **carece contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.2)**; por el contrario de forma transversal hace énfasis en grupos de atención prioritaria y más aún en la obligación de incorporarlos para que la ESS concursantes sean valoradas positivamente en su acceso al programa.

Recomendaciones para el programa social

Inclusión de diagnóstico

- Dado que se prevé la construcción de una base de datos especializada con relación a las Empresas Sociales y Solidarias, y en específico las Sociedades Cooperativas; así como un padrón sobre el estatus legal, organizativo y productivo de las ESS; se recomienda que también se haga uso de los registros históricos del programa para contar con información de tendencias en el comportamiento de estas y las causas de su falta de sobrevivencia.
- Se sugiere hacer un mapeo de las empresas sociales y solidarias ya establecidas en la Ciudad de México, que permita conocer las características diferenciadas de las personas cooperativistas y poder establecer un diagnóstico interseccional; así como establecer cuotas, medidas de nivelación, compensatorias y de asistencia proporcionales y razonables basadas en hipótesis sobre desventajas agregadas/múltiples que aumentan su riesgo o exposición a condiciones de vulnerabilidad por falta de acceso al derecho a un trabajo digno y adecuadamente remunerado.
- Valorar adecuadamente la unidad de medida del programa social: ESS o personas socias cooperativistas. Desde esa postura considerar cómo afectan las diferentes situaciones expuestas en el diagnóstico, a la unidad de medida: el desempleo, el *emprendedurismo*, el comercio informal, las dificultades legales de constituir una empresa, etc.; ya que todas estas son situaciones afectan de manera diferenciada a la población y acumulan desventajas en las mismas. El programa social no contribuirá a la eliminación de la discriminación si no considera estos perfiles poblacionales y prioriza razonablemente aquellos sujetos en situación de mayor vulnerabilidad.
- Se recomienda reelaborar el diagnóstico para que dé cuenta del problema público, sus causas y consecuencias en términos de las situaciones de desventaja o desigualdad que enfrentan grupos específicos que forman parte de sus distintas poblaciones y las problemáticas de derechos humanos vinculadas.
- Se requiere identificar explícitamente el derecho o derechos a los que el Programa busca contribuir.
- Se pide asegurar que el diagnóstico, y en general todo el contenido de la ROP, presente un lenguaje incluyente y ciudadano.

Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorios

- Se sugiere considerar la posibilidad de aceptar documentación incompleta con la salvedad de la presentación de un justificante por la ausencia del documento en

cuestión; en los casos en los que las ESS aspirantes no estén en condiciones de resolver la situación o facilitarles la canalización institucional para tramitarlos.

- Además, considerar algún mecanismo para comprobar el despliegue de prácticas de participación democrática al interior de las ESS.
- Vale la pena considerar cómo puede afectar a los diferentes grupos de atención prioritaria la solicitud de una cuenta de banco, con firma de un ejecutivo y sello del banco. En este sentido, se recomienda considerar algún medio alternativo para la entrega de la transferencia económica que es objeto de ambos subprogramas.

Inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados

- Si bien se considera razonable que las ESS estén integradas en el órgano correspondiente de desarrollo económico social de las Alcaldías de la Ciudad de México; se recomienda que esto pueda ser flexibilizado toda vez que existen ESS operando que por cuestiones de la conservación de su autonomía no se agregan a las entidades públicas existentes.
- Se recomienda prever las adaptaciones que requieran los bienes y servicios que proporciona el programa social (apoyos económicos directos e indirectos) con base en las diferentes condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentren las personas socias cooperativistas de las ESS.
- Se requiere fomentar la igualdad de salarios al interior de las ESS que ya están constituidas, a través de un mecanismo de verificación institucional de esta situación; tanto para las mujeres, como para las personas indígenas, como para las personas con discapacidad, personas migrantes, etc. Esto porque las ESS no deben profundizar la desigualdad prevalecientes.

Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad

- Se sugiere agregar las sanciones o medidas de reparación en los casos de prácticas discriminatorias.

Accesibilidad

- Se recomienda complementar la estrategia con medios de acceso más diversificados, considerando las diferentes opciones comunicacionales con las que cuenta la entidad pública.
- Se sugiere implementar formas accesibles para el llenado de los formatos de solicitud o contar con la ayuda especializada de personal de apoyo para aquellas personas cuyos perfiles presenten algún tipo de discapacidad o alguna habilidad no desarrollada como la lecto escritura.

Adaptabilidad

- Se recomienda considerar excepciones y ofrecer el apoyo institucional para que las solicitudes no sean rechazadas sin analizar la causa de la ausencia de algún documento de acceso. La instancia pública podría considerar desarrollar capacidades institucionales para valorar condiciones de flexibilización de las ROP.

- Se sugiere capacitar al personal operativo para que durante los periodos de solicitud, quienes operen el programa canalicen a estas ESS con las áreas facilitadoras de la redacción de un proyecto con las características estipuladas.

Aceptabilidad

- Se recomienda convocar a las personas especialistas y a algunas de las ESS que ya hayan participado en el programa para que emitan opinión sobre el diseño de las ROP, de existir en el siguiente año, ya que se trata de experiencia valiosa para apuntalar el éxito tanto en la efectividad como eficiencia y eficacia del programa.
- Se sugiere agregar los comentarios y observaciones que se consideren valiosas para el diseño de las ROP en ediciones subsecuentes.

Inclusión de acciones afirmativas

- Se recomienda el establecimiento de cuotas, en tanto acciones afirmativas, para los grupos cuya discriminación histórica y sistemática les ha excluido de la constitución de ESS.

Inclusión de medidas positivas y de asistencia

- Se recomienda diseñar algún mecanismo cualitativo que valore que ninguna persona socia de los grupos de atención prioritaria haya sido cooptada o coaccionada para participar; y que la ESS obtenga alguna ventaja inmerecida.
- Se sugiere considerar el desarrollo de capacidades institucionales para la atención especializada de ciertas poblaciones o grupos de atención prioritaria. Debemos considerar que una forma de combatir la discriminación es adecuando el entorno institucional para ello. Y de esta manera contribuir a no exponer a estos grupos a mayores violaciones.

Contribución del Programa al Cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios

- Se requiere argumentar explícitamente la contribución del Programa al cumplimiento de derechos específicos de grupos prioritarios.

e. PROGRAMA SOCIAL SEGURO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA DE GÉNERO – SECRETARÍA DE LAS MUJERES

El Programa Seguro para el Fortalecimiento de la Autonomía de las Mujeres en Situación de Violencia de Género se encuentra a cargo de la Dirección General para una Vida Libre de Violencia y la Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas; así como de la Jefatura de Unidad Departamental de Atención Psicosocial de la Secretaría de las Mujeres.

Se trata de un programa social que opera bajo el auspicio interinstitucional de atención y canalización de mujeres víctimas de violencia de género, a través de la Red de Información de Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México⁴⁴. El origen del programa deriva de las observaciones finales del 9º Informe periódico de México emitido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Específicamente en atención a la recomendación que suscribe:

d) “Alentar a las mujeres a denunciar los incidentes de violencia de género, incluida la violencia doméstica, se asegure de que las mujeres víctimas de discriminación y violencia de género tengan acceso a recursos efectivos y oportunos, y garantice que todos los casos de violencia de género contra la mujer se investiguen eficazmente y que los autores sean enjuiciados y castigados como corresponda.”

Desde esta perspectiva, el programa impacta directamente en el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el ejercicio pleno de todos sus derechos, en concordancia con las Reglas de Brasilia sobre el *Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad*⁴⁵.

El *Objetivo general* del programa social sostiene:

El Programa dará apoyo económico a mujeres que preferentemente se encuentran registradas en la Red de Información de Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México, a través de la Cédula de Registro Único, con la posibilidad de continuar dentro del Sistema de Prevención y Atención Integral de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas, de la Secretaría de las Mujeres, para el fortalecimiento de la autonomía en el acceso a la justicia para la vida libre de violencia; busca beneficiar al menos a 2,050 Mujeres, con una cantidad mensual de \$1,500 pesos (mil quinientos 00/100 M.N.) por 6 meses y una prima del seguro de vida mensual de 37 pesos. Un Total de 1,537 pesos por 6 meses.

El Seguro para el Fortalecimiento de la Autonomía de las Mujeres en Situación de Violencia de Género, será para todas las mujeres que habitan en la Ciudad de México y que cumplan con los requisitos de acceso, a fin de erradicar la discriminación por

⁴⁴ En la Red participan: a) Secretaría de Gobierno b) Secretaría de Inclusión y Bienestar Social c) Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo d) Secretaría de Salud e) Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación f) Secretaría de Cultura g) Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda h) Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México i) Consejería Jurídica y de Servicios Legales j) Procuraduría Social k) Sistema de Transporte Público l) Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México y m) Las 16 Alcaldías, todos los entes públicos son pertenecientes a la Coordinación Interinstitucional de la Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia.

⁴⁵ Una versión digital se consulta en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>

exclusión o restricción que enfrentan las mujeres por razón de género, edad, salud, características físicas, posición social, económica, condición étnica, nacional, religiosa, opinión, identidad u orientación sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra su dignidad humana, que tiene por objeto menoscabar o anular el goce o ejercicio de sus derechos.

Respecto a las metas físicas del programa se considera brindar la atención a, por lo menos, 2 050 mujeres que estén *preferentemente* registradas en la Red de Información de Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México y con Cédula de Registro Único, que habiten o residan en la Ciudad de México; así como desarrollar 12,000 sesiones en las áreas de psicología, asesoría jurídica y atención en trabajo social y otorgar un seguro de vida cuando la beneficiaria de este programa social tenga muerte accidental o pérdidas de órganos.

Cabe señalar que la transferencia económica se proporciona por un periodo de seis meses o máximo nueve meses, sólo en caso de que se cuente con suficiencia presupuestal y se trate de casos especiales de alto riesgo, debidamente fundamentados con previo conocimiento y autorización de la Dirección General para una Vida Libre de Violencia.

La meta de cobertura del programa es del 32,8% calculada sobre la Línea Base de éste en su edición de 2017 que registró a 6 257 mujeres que acudieron a recibir atención especializada por violencia de género. El programa plantea dar prioridad en la atención a las mujeres en condición de violencia recurrente registradas en la plataforma del Sistema de Identificación de Riesgo Femicida (SIARVFem)⁴⁶.

La *población potencial en la Ciudad de México* (sic) son todas aquellas mujeres que refieren haber sido víctimas de violencia de género durante los últimos doce meses, con algún incidente violento; que preferentemente se encuentren registradas en la Red de Información de Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México y que cuenten con Cédula de Registro Único, en el caso que la mujer haya sido atendida por algún entidad pública del Gobierno de la Ciudad que forme parte de este Sistema de Registro.

La *población objetivo* se estimó en 84,200 mujeres, con base en el “Total de Atenciones a Mujeres Víctimas de Violencia” del Informe de Cumplimiento de la Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal (datos de enero/junio 2018).

El programa definió la *población beneficiaria* en, por lo menos, 2 050 mujeres víctimas de violencia de género residentes de la Ciudad de México que preferentemente se encuentren registradas en la Red de Información de Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México, a través de la Cédula de Registro Único.

Resultados de Evaluación

Si bien el **diagnóstico (indicador 1)** de las ROP menciona como base del programa social las observaciones finales del 9º Informe periódico de la CEDAW en torno a la falta de acceso a la

⁴⁶ El Sistema para la Identificación y Atención del Riesgo de Violencia Femicida (SIARVFem) es un mecanismo de coordinación de acciones interinstitucionales mediante el que se identifica y atiende a víctimas recurrentes de violencia de género con riesgo de violencia femicida, mediante una actuación coordinada, expedita, eficaz y sensible de las autoridades de la Ciudad de México a fin de proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas.

justicia de las mujeres víctimas de violencia de género, no se expone el problema público desde el análisis de las causas y los efectos diferenciados de la problemática en los subconjuntos de la población objetivo; quienes por condiciones diversas de vulnerabilidad y discriminación no denuncian o no acceden a una justicia pronta y expedita, especialmente mujeres: en condición de calle, privadas de la libertad, con discapacidad motriz, sensorial y psicosocial, con algún origen étnico, con estatus migratorio incierto o falta de documentos de acreditación de su identidad, que pertenezcan a la comunidad LGBTTI, mujeres que viven con VIH, etc.

El diagnóstico en ese sentido es muy escueto porque articula estadísticas poblacionales básicas para identificar los diferentes tipos de violencia que se presentan en contra de las mujeres de la Ciudad de México, pero no ahonda en las barreras estructurales u obstáculos sistemáticos a los que se enfrentan para salir de esa situación; por tanto, no se exponen los elementos justificantes de la razonabilidad y proporcionalidad de la intervención para resolver el problema público planteado.

El diagnóstico requiere un tratamiento diferenciado de las mujeres de la CDMX, tanto para las que denuncian y se encuentran ya en el SIARVFem como para las mujeres que no denuncian incidentes de violencia de género pero que son víctimas de esta. Al señalar como población potencial a aquellas mujeres que refieren haber sido víctimas de violencia de género; el programa únicamente se está enfocando en las mujeres con un perfil de exposición pública de su problemática, es decir mujeres que denuncian; y de alguna manera, no se estaría atendiendo el problema de falta de denuncia de los incidentes de violencia de género que es el objeto principal de la recomendación enunciada en los Antecedentes del programa.

Las ROP al enunciar la recomendación de la CEDAW dan por sentado que se comprende el problema público. Aun cuando la naturaleza del programa social sea atender las recomendaciones de un Comité Internacional debe exponer cómo se presenta el problema, sus causas principales y los factores del entorno que facilitan la presencia del problema, toda vez que las ROP son también una invitación o un llamado para captar a la población beneficiaria más acorde con el perfil de personas a las que se busca atender.

Por otro lado, el programa calcula la población potencial, objetivo y beneficiaria con base en las estadísticas de las mujeres víctimas de violencia de género que denuncian, pero deja de lado aquellos casos que potencialmente no se denuncian.

Cabe señalar que dentro del apartado denominado "Problema social atendido por el programa social" no existe una explicación del problema social, sino una justificación de los antecedentes del programa, pero sin exponer algunos de los resultados o avances, cualitativos y cuantitativos de la estrategia o solución que se ha seguido, para valorar o reconsiderar si los bienes y servicios otorgados son la intervención con mayores posibilidades de factibilidad para atender el problema.

Respecto a la existencia de **objetivos para la eliminación de factores de discriminación (Indicador 2)**, el Objetivo general refieren situaciones de discriminación explícitas; sin embargo, los objetivos específicos no. Y su redacción está presentada como servicios y no como objetivos.

Objetivos Específicos

- a) Otorgar apoyo económico a las mujeres que vivan violencia de género, que preferentemente se encuentren registradas en la Red de Información y que cuentan con Cédula de Registro Único, durante seis meses, con la finalidad de que se contribuya a generar condiciones para el acceso a la justicia; además de un seguro de vida (por el tiempo que se encuentre inscrita al Programa) aplicable en muerte accidental o pérdidas de orgánicas.
- b) Brindar atención especializada psicosocial a las mujeres beneficiadas dentro del El Sistema de Prevención y Atención Integral de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas de la Secretaría de las Mujeres, durante seis meses.
- c) Brindar asesoría jurídica durante seis meses a las mujeres inscritas 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 del Sistema de Prevención y Atención Integral de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas, de la Secretaría de las Mujeres, dará seguimiento a los estudios de caso de las mujeres beneficiarias del programa, para elaborar un plan de acción de vida libre de violencia, con la finalidad de que fortalezcan autonomía física, económica y política.

Se observó que la transferencia económica, durante 6 y hasta 9 meses, tiende a eliminar la condición de vulnerabilidad por falta de recursos o autonomía económica de las mujeres. Especialmente, para enfrentar los gastos del seguimiento a los procesos penales, en los que se ven involucradas, que podrían agregar desventajas inmerecidas derivadas de los mecanismos y tiempos de atención inherentes al sistema de administración de justicia de la Ciudad de México. No obstante, es importante que en las ROP se indique con mayor precisión la forma en que los bienes y servicios otorgados incorporan el enfoque de derechos humanos para no inferir los elementos de discriminación considerados por parte del área que diseña el programa.

Las ROP **carecen de disposiciones directamente discriminatorias (Indicador 3)**. Sin embargo, cuenta con **lineamientos indirectamente discriminatorios (Indicador 4)**. En principio, la preferencia establecida para atender a las mujeres que cuentan con una clave de registro en el sistema puede ser una condición excluyente de las mujeres que no denuncian o que no han sido registradas en el sistema. En este sentido, del cien por ciento de las solicitudes no se establece un número razonable y proporcional de acceso a mujeres que no se encuentran en el SIARVFem, pero son víctimas de violencia de género. En este sentido, se excluye potencialmente a aquellas mujeres víctimas de violencia que no tienen acercamiento a algún ente público o instancia canalizadora, ya que no podrán solicitar el acceso al programa sin la validación institucional.

Por otro lado, a las mujeres víctimas de violencia de género que no han cumplido la mayoría de edad se condiciona su acceso al programa toda vez que requieren ser acompañadas de la madre, el padre o la persona responsable; y, no se prevé alguna medida de asistencia o protección o excepción en los casos en los que la violencia de género sea perpetrada por alguna de estas personas.

Se consideró que el programa no cuenta con un **diseño universal (Indicador 5)** toda vez que los bienes o servicios que se otorgarán no prevén las adecuaciones necesarias para atender a mujeres víctimas de violencia de género pertenecientes a subgrupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente. Específicamente, la atención (asesorías) que se dará en las áreas de psicología, asesoría jurídica y atención en trabajo social requiere pensar las adecuaciones para atender a mujeres con discapacidad (sensorial, psicosocial, motriz), traducción a lengua de señas o a alguna lengua indígena.

Los bienes y servicios del Programa se dirigen a mejorar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia, con lo que directamente se reparan las condiciones previas de las beneficiarias, por lo que se considera que el programa sí **incluye disposiciones, bienes o servicios que mejoran la condición o posición de grupos discriminados (Indicador 6)**; sin embargo, se sugiere atender las recomendaciones realizadas para fortalecer el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación en la atención a los subconjuntos con mayores desventajas comparativas que están incluidas en la población potencial para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la justicia.

Se observó que el programa social **carece de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados (Indicador 7.1)**. No obstante se observó, por omisión de las ROP, una **disposición adversa para grupos prioritarios (indicador 7.2)** toda vez que de manera implícita quedan excluidas las mujeres transgénero y transexuales, con o sin documento de cambio de identidad. Se observa una completa invisibilización de este grupo de personas en el documento. En caso de que hubiera un programa complementario para atender a las mujeres transgénero y transexuales víctimas de violencia de género, es muy importante que se mencione en las ROP.

Asimismo, se observó que en los requisitos de permanencia dentro del programa se considera el cumplimiento del total de asistencia a las citas programadas por las instancias del sistema; sin embargo, debe considerarse flexibilidad especialmente para quienes encuentran obstáculos para acudir ya sea porque presentan alguna discapacidad o bien, las o los victimarios no les permiten salir de sus casas – y requieren medidas de protección- o bien las que tienen bajo su cuidado alguna persona que no le permite separarse de ella (familiar con enfermedad, hijas e hijos) o bien para las mujeres embarazadas.

De la misma forma sucede con las causales de baja definitiva, ya que al dejar de asistir tres veces consecutivas o bien asistir de forma irregular; las beneficiarias causan baja. En estos casos cabe considerar que las asesorías puedan tomarse en espacios alternativos a las oficinas institucionales.

El programa cuenta con una **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (Indicador 8)**. En principio se observó una gama amplia de procedimientos de queja o inconformidad por parte de las beneficiarias. Se menciona de forma explícita que cualquier acto o conducta discriminatoria por acción u omisión por parte de las personas servidoras públicas será sancionada y ante la violación de esta disposición se menciona acudir al COPRED para dar cuenta de las quejas y proceder a la investigación correspondientes.

Sin embargo, la cláusula antidiscriminatoria no es suficiente cuando la ciudadanía no está sensibilizada con el reconocimiento de estas prácticas. Si bien los lineamientos de EVALÚA establecen los medios para presentación de quejas e inconformidades, se recomienda

mencionar los actos discriminatorios específicos y exponer las sanciones proporcionales; así como los mecanismos de reparación de actos de discriminación.

En relación con la **disponibilidad (Indicador 9)** del programa es limitada respecto al conjunto de la población potencial y objetivo; se observó que el programa cubre apenas al 2.43% de la población objetivo (84 200 mujeres) toda vez que se propone atender a 2 050 mujeres que cumplan los requisitos de acceso al programa. Por otro lado, se observó que el siguiente requisito tiende a no ser asequible para las mujeres jóvenes y adolescentes que no han cumplido 18 años:

En caso de menores de edad, se presentará acompañada de madre, padre o persona tutora, designada por autoridad competente.

Es inasequible para quienes no cuentan con ninguna persona responsable, o son víctimas de violencia de género por parte de estas personas; o están en condición de calle. Además, se considera violatorio de sus derechos humanos y parece no atender el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

Respecto a la **accesibilidad (Indicador 10)** del programa se considera un horario de atención limitado los viernes de 9 a 15 horas, sin ampliar la atención sábados y domingos lo que puede resultar restrictivo para las mujeres víctimas de violencia de género que son empleadas, al cumplir con horarios laborales. Asimismo, se valora que las disposiciones sobre la difusión de las ROP son muy limitadas; en tanto la publicación de las ROP sólo considera la publicación escrita vía Gaceta Oficial y en las páginas electrónicas del ente público.

Se requiere diversificar la estrategia de difusión para que sea accesible a personas con discapacidades sensoriales, mujeres indígenas monolingües o bilingües o bien para las mujeres de los contextos rurales de la CDMX que no disponen de acercamiento a los entes públicos, para mujeres migrantes, para mujeres en condiciones de calle o que residen en instancias de asistencia social y para mujeres mayores.

Además, las ROP no establecen lineamientos para facilitar el acceso a asesoría jurídica y psicológica con disponibilidad de traducción a lengua de señas o a alguna lengua indígena o adaptación de contenidos de asesorías para personas con discapacidades sensoriales o psicosociales.

Respecto a la **Aceptabilidad (Indicador 11)**, el documento no expone la participación de organizaciones sociales, expertos/as académicos/as o sociales ni de personas afectadas por el problema público. Se requiere documentar cualquier tipo de participación ciudadana que haya existido en el programa y especificar el nivel de vinculación de las observaciones emitidas.

En relación con la **Adaptabilidad (Indicador 12)** si bien no se incluye una disposición que explícitamente indique la posibilidad de flexibilizar -previo análisis de la unidad administrativa responsable- las disposiciones, requisitos o lineamientos para adaptarse a las necesidades y diversidad de contexto de las personas; sin embargo, en los casos en los que no se pueda acreditar el domicilio cuenta con una disposición de excepción.

Además, en las consideraciones finales las ROP mencionan que todos los aspectos no previstos en las ROP serán resueltos por la Secretaría de las Mujeres a través de la Dirección General por una vida libre de violencia, quienes tienen la facultad de interpretarlos.

El Programa en sí mismo se considera una **Acción Afirmativa (Indicador 13)** temporal, legítima que contribuye a corregir la distribución desigual de los recursos para atender a las mujeres víctimas de violencia de género, durante 6 y hasta 9 meses. Tampoco refiere **Medidas Positivas (Indicador 14)** a pesar de que el Programa reconoce diversas situaciones de vulnerabilidad que deben ser atendidas con mayor prioridad:

Aquellas en mayor situación de riesgo de ser víctimas de violencia en atención a su raza, origen étnico, edad, discapacidad, condición social, económica, de salud, embarazo, lengua, idioma, religión, opiniones, orientación sexual, estado civil; cuando tengan la calidad de migrante, refugiada, desplazada o privadas de la libertad por mandato judicial; sea víctima de trata de personas, turismo sexual, prostitución, pornografía, privación de la libertad o cualquier otra condición que anule o menoscabe su derecho a una vida libre de violencia.

Si bien el programa no incluye un apartado o disposiciones por medio de las cuales se ofrezcan garantías o **medidas de protección, asistencia o reparación a grupos de población prioritarios (Indicador 15)** que están expuestos a mayor riesgo de discriminación o violación a sus derechos fundamentales, se observó como medida de asistencia en el caso de las mujeres víctimas de violencia que están en situación de calle o que no puedan comprobar domicilio, se prevé el acompañamiento institucional hasta que la situación de la mujer beneficiaria se modifique.

En relación con la **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.1)**, el programa social contribuye al fortalecimiento de las condiciones mínimas de autonomía económica y emocional de las mujeres beneficiarias; al acceso a una vida libre de violencia para las mujeres de la Ciudad de México; el desarrollo de una ciudad de libertades y derechos; y a la consolidación de una ciudad incluyente basadas en los derechos de las mujeres, en tanto grupo de atención prioritaria.

Por la naturaleza del programa social, se valoró que una de las mayores áreas de oportunidad de las ROP es conceptualizar a las beneficiarias en tanto **víctimas** de violencia de género y en este sentido, un grupo de atención prioritaria específico que está previsto en el artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México, en los términos siguientes:

J. Derechos de las víctimas. Esta Constitución protege y garantiza, en el ámbito de sus competencias, los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para su atención integral en los términos de la legislación aplicable, dándose prioridad a las víctimas de todo delito que ponga en peligro su vida e integridad física y emocional.

Especialmente para considerar la atención integral de sus derechos humanos, medidas de asistencia y protección pertinentes; y tener precisión de la contribución explícita del programa social en este sentido y desvirtuarlo durante su implementación.

Finalmente, el programa **carece de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios (16.2)**, pero si prevalece la invisibilización de los perfiles de las mujeres que tienden a ser víctimas de violencia de género.

Recomendaciones para el programa social

Inclusión de diagnóstico

- Argumentar de manera concreta el problema público: acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y enfocarlo, por ejemplo: escasa denuncia de incidentes de violencia de género; falta de recursos para el acceso efectivo y oportuno a la justicia; etc.
- Argumentar las causas del problema y cómo se relacionan con el diseño del programa social, así como con la solución que se propone.
- Considerar la exposición de la factibilidad de las soluciones en relación en el combate a las diferentes prácticas de discriminación y violencia contra las mujeres.
- Enfatizar las diferentes desventajas de la población objetivo: edad, escolaridad, residencia, ingresos y actividad económica, discapacidad, pertenencia a la comunidad LGBTTI, etc.
- Dar cuenta de las causas y efectos diferenciados de la problemática en la población y no considerar a las mujeres de la CDMX como una población homogénea.
- Si bien se menciona el Total de Atenciones a Mujeres Víctimas de Violencia no se especifica el número concreto; por lo que vale la pena mencionar, por un lado la cantidad de denuncias a las que asciende el Sistema de Registro y por otro lado, el histórico de las denuncias recibidas en años previos; con la finalidad de hacer un cálculo preciso de la cobertura del programa.
- Vale la pena exponer en el diagnóstico a las mujeres de la comunidad LGBTTI y especificar la razonabilidad de su inclusión o exclusión del programa social. Especialmente, las mujeres lesbianas, transexuales y transgénero que son víctimas de violencia de género que no están siendo visibilizadas en el programa social.
- Se sugiere replantear el diagnóstico del programa social ya que si bien se valora de forma positiva que esté enmarcado en una red de información interinstitucional; es preciso considerar desventajas comparativas y sistemáticas dentro de la población objetivo. A continuación mencionamos solo algunas:
 - La variable etaria al interior del subconjunto de mujeres, (jóvenes, adultas y personas mayores)
 - La variable de residencia, las mujeres migrantes o en tránsito;
 - las mujeres con diferentes discapacidades motriz, psicosocial o sensorial
 - las mujeres indígenas y de comunidades y pueblos originarios.
- En todo caso, un diagnóstico pormenorizado permitirá justificar la delimitación de la población objetivo y beneficiaria; y visibilizar que no todos los perfiles dentro de la población objetivo cuentan con los mismos recursos (emocionales, económicos, sociales) para enfrentar la violencia de género.

Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación

- Redactar el objetivo general y los objetivos específicos de forma tal que reflejen la contribución a la garantía del derecho a una vida libre de violencia y se incluyan factores tendientes a la eliminación de condiciones o situaciones que generan desigualdad social o discriminación acorde con el problema público identificado.

Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias

- Se recomienda considerar los casos de mujeres que al ser víctimas de violencia huyen de sus hogares sin ningún tipo de documentación de identidad o su debida canalización

institucional para no revictimizarla; se sugiere considerar su inclusión en el programa con la acreditación de su personalidad ya sea con testigos/as que acrediten su identidad.

- Se recomienda incorporar alguna disposición para poder dar cobertura a las mujeres que no cuentan con ningún acercamiento institucional y puedan acceder al programa sin formar parte del SIARVFem.

Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad

- Se sugiere, además de la cláusula antidiscriminatoria, hacer explícitos en esta sección las conductas o prácticas discriminatorias que nieguen, restrinjan o limiten los derechos, bienes y servicios que dispone el programa social; así como los mecanismos y procedimientos sancionadores para las y los servidores públicos que ejecutan el Programa social, con base en los manuales de organización del ente público y de la normatividad vigente
- Se recomienda agregar medidas de reparación para actos de discriminación cometidos contra la población beneficiaria del programa social. En este sentido, se podrían agregar medidas administrativas de sensibilización, capacitación del personal servidor público, medidas de incorporación o reincorporación al programa social, medidas de canalización institucional para que las personas contras las que se comete el acto discriminatorio puedan acceder al apoyo formal para la atención de la problemática específica.

Se recomienda considerar la disposición institucional o la generación de capacidades institucionales para coadyuvar en el apoyo de mujeres que requieran atención especializada por contar con algún tipo de discapacidad, la pertenencia a una comunidad indígena o ser monolingüe, así como por pertenecer a la comunidad LGBTTI.

Adaptabilidad

- Se recomienda establecer un Comité Técnico que participe en el diseño de las ROP y determine, con base en un diagnóstico de la población objetivo, cuáles serían los probables casos de excepción que se presentarán y determinar la solución susceptible a los mismos, así como la conformación de un Comité que evalúe estos casos y argumente su inclusión o las razones por las que no debe acceder al programa social.

Adaptabilidad

- Se sugiere visibilizar las diferentes condiciones de vulnerabilidad que son factores de obstáculo para el cumplimiento cabal de las condiciones de permanencia en el programa; para lo que se recomienda establecer casos de excepción y mecanismos de verificación de estos casos. Así como sensibilizar al personal encargado del diseño de las ROP con las diferentes condiciones de incumplimiento involuntario de las ROP.
- Se recomienda establecer mecanismos de participación ciudadana en el diseño de las ROP del programa social. Se sugiere agregar a personal experto con experiencia en la atención de mujeres víctimas de violencia, la invitación a personas académicas expertas en la materia, se sugiere consultar a personas de organizaciones de la sociedad civil que emitan una opinión no vinculante sobre el programa social.

Inclusión de acciones afirmativas

- Incluir acciones afirmativas que resulten pertinentes en el marco del Programa, por ejemplo una cuota específica para personas LGTBTTI y/o personas integrantes de pueblos indígenas, personas mayores o adolescentes y jóvenes menores de 18 años; con base en un diagnóstico diferenciado y cifras válidas que sustenten su razonabilidad y proporcionalidad.

Inclusión de medidas de nivelación

- Se recomienda agregar medidas de nivelación al interior del programa social, con base en la consideración de que las mujeres no son un grupo de población homogéneo. Por ejemplo, una medida de nivelación para mujeres que son víctimas de violencia y se dedican a actividades laborales precarizadas que les impide acercarse a los espacios de denuncia de estos actos.

Recomendaciones generales

- Por la naturaleza del programa social se recomienda mencionar programas complementarios que aseguren la integralidad de la política de atención a las mujeres víctimas de violencia. Esta articulación permitirá valorar en la medida adecuada la integralidad, así como las medidas de protección, así como la ausencia de duplicidades, así como garantizar la existencia de capacidades institucionales para la atención del problema público.
- Se sugiere prever actividades de acompañamiento institucional y fortalecimiento personal para las mujeres beneficiarias del programa social que les permitan mejorar sus condiciones de vida y fortalecer sus recursos personales para enfrentar la violencia de género; es decir, recursos emocionales, información y fortalecimiento de sus redes de apoyo.
- Visibilizar desde el diagnóstico a las mujeres lesbianas, transgénero y transexuales en el documento y especificar de manera diferenciada los actos de violencia de género a las que están expuestas; en sus relaciones de pareja, espacios públicos y en los ámbitos colectivos o comunitarios.

f. PROGRAMA DE APARATOS AUDITIVOS GRATUITOS “ESCUCHA CDMX” – SECRETARÍA DE SALUD

El programa social de aparatos auditivos gratuitos es un programa diseñado y operado por la Subsecretaría de Prestación de Servicios Médicos e Insumos de la Secretaría de Salud de la CDMX, a través de la Dirección General de Prestación de Servicios Médicos y Urgencias.

Junto con el *Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral, el Programa Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación, y el Programa Apoyo Económico para Personas con Discapacidad*⁴⁷; el programa “ESCUCHA CDMX” se contribuye al pleno ejercicio del *derecho a la salud* de la población que presenta alguna discapacidad; específicamente, en atención a las personas con deficiencia auditiva que no tienen acceso al uso de prótesis, porque presentan condiciones de mayor vulnerabilidad social y económica.

Desde esta perspectiva, el programa conceptualiza como problema público a atender la pérdida o disminución de la agudeza auditiva de las personas cuya falta de recursos económicos y culturales les impiden acceder a auxiliares auditivos. El Objetivo General del programa social es:

Efectuar la entrega de aparatos auditivos gratuitos a residentes en la Ciudad de México con discapacidad auditiva leve o moderada, y que vivan preferentemente en áreas con un Bajo y Muy Bajo Índice de Desarrollo Social (IDS), previo examen de audiometría, en cumplimiento a la Ley de Aparatos Auditivos Gratuitos en la Ciudad de México, a fin de contribuir a garantizar la igualdad de condiciones de los grupos de atención prioritaria, y que permita su participación plena y efectiva en la sociedad, así como el ejercicio del derecho a la salud.

El programa social definió a su *población potencial* en 411, 800 personas de la CDMX con alguna discapacidad y 161, 837 personas con discapacidad para escuchar; y delimitó una *población objetivo* de 36,575 personas pertenecientes a la población de responsabilidad que carecen de seguridad social laboral, que no cuentan con los recursos económicos para adquirir aparatos auditivos y que viven en áreas de la Ciudad de México con Bajo y Muy bajo Índice de Desarrollo Social. Asimismo, plantea una *población beneficiaria* de 2, 000 personas con discapacidad auditiva, que no cuentan con recursos económicos para adquirir aparatos auditivos y que viven en áreas de la Ciudad de México con Bajo y Muy bajo Índice de Desarrollo Social⁴⁸.

En relación con las metas físicas del programa social, el “ESCUCHA CDMX”, plantea para el ejercicio 2019, priorizar la atención de al menos 2,000 personas que presenten disminución en la agudeza auditiva leve o moderada, y que preferentemente vivan en áreas con Bajo y Muy Bajo Índice de Desarrollo Social y pertenezcan a poblaciones en situación de vulnerabilidad. Advierte en su definición que las personas beneficiarias puedan recibir hasta dos aparatos auditivos gratuitos, ya que en algunos casos la persona los puede requerir para ambos oídos. La cobertura de la población beneficiaria con respecto a la población objetivo de este programa

⁴⁷ Los dos últimos operados por Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

⁴⁸ Cifras disponibles del INEGI para 2016,

es del 5.46%; cuya entrega atenderá con base en la focalización territorial para delimitar un ámbito socio-espacial en el que el programa se aplique a todas las y los habitantes de dicho territorio que reúnan las características del programa específico.

Resultados de la Evaluación

Respecto a la inclusión de **diagnóstico (indicador 1)**, el programa identifica claramente el problema público como el escaso acceso, por insuficiencia de recursos económicos y culturales, a aparatos auditivos para personas con pérdida o falta de audición. Sin embargo, al planteamiento del problema público le hace falta considerar, desde un enfoque más holístico, las características diferenciadas de las personas con pérdida o falta de audición que no pueden acceder a un aparato auditivo; así como razonar la diversidad de barreras que les presenta el entorno.

El diagnóstico argumenta que las vulnerabilidades a las que se enfrentan las personas con discapacidad auditiva son: falta de empleo y un salario digno, nivel de vida poco adecuado, escaso acceso a la educación, la salud o la integración social.

Dado que se trata de un programa social derivado del cumplimiento de una Ley General, Federal o Local, como es el caso de la Ley de Aparatos Auditivos Gratuitos de la CDMX; es preferente dar cuenta de la argumentación que sustenta dicha normatividad, pues la ley en sí misma se trata de una política pública y el programa social es una acción gubernamental que contribuye y se complementa con las demás medidas establecidas por la normatividad. Dicha argumentación permitiría valorar la integralidad de las acciones gubernamentales.

Si bien el diagnóstico señala a grandes rasgos, quiénes son las personas con discapacidad en la ciudad de México, no considera las condiciones de vulnerabilidad a las que se enfrentan de manera diferenciada por subgrupos poblacionales; especialmente porque habla, en forma homogénea, de personas de 3 años y más. En principio falta considerar los impactos del problema público, con base en las diferencias etarias: primera infancia, infantes, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas mayores. En el caso de las personas mayores que, al parecer, podría ser la población con mayor necesidad del bien otorgado, se requiere considerar cuando son personas que viven solas o con miembros de su familia o en Centros de Asistencia Social o en condición de calle. Para todas las edades hace falta considerar la interseccionalidad con otras discapacidades o condiciones de mayor exposición a la vulnerabilidad o riesgo.

En este sentido, a la redacción del problema público le hace falta argumentar de manera consistente con las cifras que menciona, cuál es el vínculo entre las diferentes condiciones de vulnerabilidad de la población objetivo con su falta de acceso a aparatos auditivos -además de la falta de recursos económicos o condición de marginación-, explicar cómo la falta del ejercicio pleno del derecho a la salud, en tanto derecho humano, se traduce en exposiciones a prácticas discriminatorias y específicamente, qué subgrupos de la población de mayor riesgo están más expuestos a la violación de sus derechos humanos por esta causa (por ejemplo, personas mayores, en condición de calle, residentes en centros de asistencia social, etc.)

Por otro lado, una de las grandes áreas oportunidad de las ROP es justificar la razonabilidad por la cual se eliminó en la población beneficiaria el marcador de “falta de seguridad social y laboral”, que fue aquel que en principio permitió delimitar a la *población objetivo*.

El programa social cuenta con **objetivos específicos para la eliminación de factores de discriminación (Indicador 2)**, como se observa en el siguiente cuadro:

Objetivos Específicos
1. Entregar aparatos auditivos gratuitos a personas que presentan disminución de la agudeza auditiva leve o moderada, residentes de colonias de la Ciudad de México que preferentemente tengan Bajo y Muy Bajo Índice de Desarrollo Social.
2. Realizar recorridos en las colonias que preferentemente tengan Bajo y Muy Bajo Índice de Desarrollo Social para la identificación de la población con daño auditivo.
3. Atender a la población que cumpla con los requisitos de acceso estipulados en las presentes Reglas de Operación, sin distinción de sexo, edad, diversidad o condición social, religión o identidad sexual.
4. Realizar los exámenes de audiometría y entregar los aparatos auditivos.
5. Priorizar el goce del beneficio y la atención a cualquier persona que se encuentre en una situación de desigualdad o desventaja por pertenecer a algún grupo específico.
6. Contribuir al ejercicio del derecho a la salud.

Por un lado, se observa el combate al factor de discapacidad sensorial (auditiva); también la condición de vulnerabilidad socioeconómica; y, se especifica la igualdad de trato sin distinción de sexo, edad, diversidad o condición social, religión o identidad sexual. Sin embargo, derivado del diagnóstico que presentan las ROP se observa que no hay ningún objetivo que contribuya a la atención prioritaria de las personas mayores que no cuenta con algún mecanismo de seguridad social, cuyo grado educativo es la primaria. Por otro lado, el objetivo 5 menciona: "*priorizar el goce del beneficio y la atención a cualquier persona que se encuentre en una situación de desigualdad o desventaja por pertenecer a algún grupo específico*".

En los objetivos hace falta mencionar variables de tiempo y cantidad. Es importante señalar la cantidad toda vez que existen personas que ocupan el aparato auditivo en ambos miembros y eso reduce a la población beneficiaria. Podría redactarse diciendo: 2000 personas, sin importar que necesiten aparatos auditivos para ambos miembros o bien, la población beneficiaría se reduce en proporción de la población que requiera aparato auditivo para ambos miembros.

Respecto a la estrategia delineada en el objetivo 2 es importante que los operadores del programa cuenten con los elementos definitorios de la población beneficiaría; ya que de eso depende a las personas para las cuales el programa fue diseñado. En este sentido, los lineamientos de EVALÚA CDMX es conveniente que prevean cómo se realiza el acercamiento a la población objetivo y beneficiaria de manera concreta; ya que de este acercamiento depende, en gran medida, llegar a la población con mayores desventajas comparativas y vulnerabilidad; para no quedarse en la intención de hacerlo.

El programa social **carece de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (Indicador 3)**. Sin embargo, cuenta con **disposiciones que suponen discriminación por vía indirecta (Indicador 4)**. Considerando el diagnóstico del programa, el nivel educativo de la población con discapacidad auditiva es muy bajo y podrían no estar en condiciones del llenado de la solicitud de acceso y requerir en todo momento el apoyo de otra

persona. Lo cual va en detrimento de su dignidad por una desventaja inmerecida que le coloca el entorno institucional.

Asimismo, hay que considerar que las personas mayores no encuentren ningún obstáculo para hacer la solicitud y no requieran de ayuda de un tercero.

Si bien se visibilizan los casos de personas con cuestiones relacionadas a su estatus migratorio para acreditar el domicilio y la identidad; no se hace de la misma manera para el caso de las personas en situación de calle o sin vivienda convencional regular o que han sido privadas de la libertad o bien, que se encuentran en albergues o Centros de Asistencia e Integración Social.

Se observó que el programa cuenta con **Diseño Universal (indicador 5)**, toda vez que las transferencias materiales -aparatos auditivos pueden ser utilizadas por toda la población beneficiaria, es decir por cualquier perfil. Sin embargo, se requiere más información para valorar esto adecuadamente; ya que la pérdida auditiva no es la misma en todas las personas, y por ello no sólo se debe considerar el grado de pérdida, sino también el tipo y la calidad de los restos auditivos. Es por ello que los audífonos deben adaptarse a cada persona. Los audífonos son bastante más complejos que un aparato convencional de sonido, con resultados desiguales para cada persona.

Tampoco se especifica si además de los aparatos auditivos, también se están considerando los implantes cocleares para los que así lo requieran. En este sentido, es indispensable agregar un apartado de seguimiento de la implementación del programa hasta satisfacer a la población beneficiaria y asegurar mecanismos para casos de mantenimiento de los aparatos, justificando su buen uso.

Respecto a la **inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente (indicador 6)**, el programa social atiende a un grupo de atención prioritaria considerado en el artículo 11 de la Constitución Política de la CDMX-: Personas con discapacidad auditiva; quienes de manera temporal o permanente viven una disminución de una de sus capacidades sensoriales y que con base en el contexto o en el entorno la transferencia material potenciaría su integración social y más aún aumentaría su calidad de vida.

Respecto a la **cuenta con disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados (Indicador 7.1)**, el programa social beneficia indirectamente a la población con discapacidad auditiva que no es analfabeta y que no requiere de un sistema de cuidados agregado, como es el caso de las personas mayores o personas con múltiples discapacidades; y es de manera injustificada porque podrían encontrarse mecanismos que sustituyan, especialmente, la solicitud por escrito de acceso al programa.

El programa cuenta de **disposiciones adversas para grupos prioritarios (Indicador 7.2)**. Si bien se menciona que no se aceptan solicitudes al programa promovidas por terceros, gestores y gestorías; el programa no cuenta con mecanismos o dispositivos para evitarlo; al contrario es posible que por el requisito de llenado de solicitud, el/la solicitante requiera apoyo de una tercera persona. Esto podría profundizar una desventaja para las personas analfabetas o bien, abre una ventana de oportunidad para infantilizar a las personas mayores y hacerles requerir "favores" porque el acceso al programa requiere ser por escrito.

En el procedimiento de acceso se menciona que la solicitud se hace directamente en los centros de salud de las 16 jurisdicciones sanitarias cuya ubicación se consulta únicamente vía página web o atención telefónica; esto puede ser un obstáculo para personas mayores que no tienen ningún acercamiento a Internet o bien que no cuentan con algún teléfono; entonces requerirá de la ayuda de una tercera persona.

La concepción tanto de las personas mayores como de las personas con discapacidad debe ser desmantelada, toda vez que continúan concibiéndolos desde una posición *infantilizadora* y no como personas que requieren que el Estado haga del entorno espacios accesibles, seguros y garantes del ejercicio pleno de sus derechos.

El programa cuenta con una **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (indicador 8.1)**, las ROP señalan:

Este programa, no niega, excluye o distingue el acceso o prestación del servicio a ninguna persona o colectivo social por su origen nacional, lengua, sexo, género, edad, discapacidad, condición social, identidad indígena, identidad de género, apariencia física, condiciones de salud, religión, formas de pensar, orientación o preferencia sexual, por tener tatuajes o cualquier otra razón que tenga como propósito impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Existe además un procedimiento de queja o inconformidad ciudadana que plantea la presentación de queja por considerarse indebidamente excluidos de los programas sociales o por incumplimiento de la garantía de acceso a los programas ante la PROSOC, para su debida investigación.

Cuenta también con la cláusula con la referencia a los datos del COPRED como la instancia para presentar denuncia por conductas discriminatorias por parte de las personas servidoras públicas que operan el programa; y, agrega la siguiente leyenda: "se prohíbe que personas servidoras públicas incurran en un trato que niegue, restrinja o limite derechos, bienes o servicios públicos a grupos de población basados en prejuicios..."

Sin embargo, se valoró que la cláusula antidiscriminatoria no es suficiente cuando la ciudadanía no está sensibilizada con el reconocimiento de estas prácticas. Si bien los lineamientos de EVALÚA establecen los medios para presentación de quejas e inconformidades se recomienda el acercamiento que el ente público se acerque al COPRED para incorporar todos aquellos actos discriminatorios específicos y establecer, en el documento rector del programa, las sanciones proporcionales, así como los mecanismos de reparación en los casos que consideren actos discriminatorios.

Respecto a la **disponibilidad del programa social (Indicador 9)**, se observó que se atiende a 1.23% de la población potencial y al 5.46% con respecto a la población objetivo. Como se mencionó por las características de la población objetivo y por la naturaleza del programa social, es necesario valorar si todos los requisitos de acceso son asequibles para los perfiles potenciales de la población beneficiaria, especialmente personas analfabetas y personas mayores.

En relación con la **Accesibilidad (Indicador 10)** del programa se observó que su estrategia de difusión no refiere algún tipo de adaptación de sus mecanismos para la población con discapacidad auditiva, especialmente en los casos de pérdida total de la audición. En este sentido se considera la difusión en medios electrónicos, página web del ente público y publicación en la gaceta oficial de la CDMX; y en SIDESO; así como, mediante atención telefónica. Sin embargo, de no contar con algún dispositivo para videollamada el/la interesada no podrá recibir la información de primera mano.

Si bien puede ocuparse la ayuda de alguna persona cercana, amistad o familiar, cabe señalar que la transversalización de la *perspectiva de igualdad y no discriminación* implica considerar que todo el entorno se adapte para facilitar el acceso de las personas con cualquier tipo de discapacidad sin ocupar ayuda de terceros. El razonamiento debe ser cómo llegar de primera mano a la población beneficiaria sin que ésta ocupe algún tipo de ayuda, favor o acompañamiento y pensarlas como personas que pueden solicitar directamente el acceso al programa porque no encuentran ningún obstáculo para hacerlo.

Por otro lado, se valoró que los requisitos para solicitar o acceder a los bienes o servicios públicos carecen de disposiciones que impliquen desventajas significativas para las personas con menores recursos económicos, asimismo el programa social, carecen de disposiciones que excluyan directa o indirectamente el acceso a ciertos grupos.

Respecto a la **adaptabilidad del programa social (Indicador 11)**, el documento no contiene una cláusula de adaptabilidad o excepcionalidad, que permita flexibilizar los contenidos de la ROP; pero si mencionan una excepción para el caso de las personas migrantes en tránsito o con adversidades en su situación migratoria, en relación con la acreditación de domicilio.

Respecto a la **aceptabilidad (Indicador 12)**, las ROP no agregan ningún tipo de información respecto a la participación ciudadana en el diseño del programa, tampoco integra algún método de consulta de garante haber tomado en cuenta a la población afectada o bien a organizaciones que las representan. Toda vez que no existe documentación o referencia consultable en el documento ni alojada en algún sitio web o archivo que permita su consulta.

El programa social no cuenta con **acciones afirmativas o medidas de nivelación (Indicador 13)**, ni cuotas basadas en la información del diagnóstico; aunque mencionan el trato preferencial a la población de grupos de atención prioritaria carecen de explicaciones concretas que le permitan a quien opera o implementa el programa, tener elementos concretos para saber cuáles son las personas que por una situación específica deben valorarse como prioritarias para recibir el aparato auditivo. Cabe señalar que una medida de nivelación es aquella que elimina cualquier barrera u obstáculo que impide ejercer los derechos de manera libre y plena. Por ejemplo, el uso de intérpretes de lengua de señas mexicana en los eventos públicos de todas las dependencias gubernamentales y en los tiempos oficiales de televisión; o los ajustes razonables en materia de accesibilidad física y de información y comunicaciones.

El programa social cuenta con una **medida positiva o compensatoria (Indicador 14)**, toda vez que coadyuva en el disfrute de una vida plena para las personas con discapacidad auditiva y atiende las necesidades concretas de los grupos en desventaja social, como una alternativa para aminorar las adversidades para alcanzar la equidad.

El programa no incluye un apartado con **medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (Indicador 15)** o casos específicos de personas que estén más expuestas a la discriminación. En este sentido, se caracteriza y trata de manera homogénea a toda la población con discapacidad auditiva; y no se da cuenta de los distintos perfiles que podrían encontrarse dentro de la población objetivo.

El programa contribuye al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (indicador 16.1), específicamente al derecho a la salud y al disfrute de la calidad de vida de la población con discapacidad auditiva. La dotación de aparatos auditivos contribuye a atender problemas de salud, educativos y de integridad de las personas con discapacidad. En el corto plazo restituye la función auditiva de las personas; en el mediano plazo aumenta la posibilidad de reinsertar a la población beneficiaria al empleo, a la vida colectiva, etc.; y en el largo plazo a garantizar el derecho a la salud de las personas con discapacidad auditiva que reciban la transferencia material. Además, el programa social no cuenta con **contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios (indicador 16.2)**.

Recomendaciones al programa social

Inclusión de diagnóstico

- Se recomienda utilizar la denominación de "personas mayores" y no "personas adultas mayores". Esto en seguimiento a la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores; al ser el instrumento de mayor protección de este grupo de atención prioritaria. Así como en el marco del apartado F del artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México.
- Se recomienda fortalecer el diagnóstico para que visibilice las diferentes condiciones de vulnerabilidad, situaciones de desventaja o desigualdad a las que están expuestas las distintas poblaciones del grupo de atención prioritaria y analizar cómo enfrentan de manera diferenciada la discapacidad auditiva, en relación con otros marcadores de discriminación vinculados:
 - Fragilidad comunitaria de su grupo social o de la localización de su residencia
 - Inestabilidad socioeconómica, débil organización social de su comunidad o de su familia
 - poca resiliencia para adaptarse a las condiciones de su entorno que no están previstas para personas con discapacidad auditiva
 - Débil capacidad institucional para reducir los riesgos de discriminación de las personas con pérdida o falta de audición
 - Privatización o precarización de los servicios de salud

Al identificar estas situaciones se tendría mayor asertividad en la selección de las personas que requieren de manera prioritaria el aparato auditivo.

Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación

- Deben considerarse las aproximaciones del diagnóstico para que en los objetivos se establezca alguna acción afirmativa o cuota para poblaciones específicas ya que se dispone de información para hacerlo así. De otra manera el diagnóstico no tiene el impacto que se espera.

- El objetivo 5 debe ser redactado con el perfil de la persona beneficiaria que se está buscando atender, ya que el programa cuenta con los elementos de información para hacerlo. De la misma manera sucede con el apartado de *Alcances* de las ROP. Se priorizará a las poblaciones en situación de vulnerabilidad; vale la pena referirse a poblaciones específicas.

Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorios

- Se sugiere facilitar la afiliación al "Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos", toda vez que es requisito de acceso indispensable para el programa ESCUCHA CDMX y en este sentido, prever que existan personas de la población objetivo que por la carencia de este requisito o por el tiempo que toma inscribirse puedan quedar excluidos del programa.
- El ente público debe contar con las capacidades institucionales para que la solicitud de incorporación al programa, de las personas beneficiarias, sea directa; es decir, sin requerir de alguna persona adicional que esté cuidándole o le ayude a su llenado. En este sentido, se debe desarrollar algún mecanismo o dispositivo para la solicitud sea personalizada del o la beneficiaria.

Inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados

- Se requiere garantizar la adaptación de los aparatos auditivos para cada caso, hasta que exista completa satisfacción de la persona beneficiaria de la transferencia material que garantice su utilidad para el desenvolvimiento de la vida cotidiana. De otra manera, podría entregarse el aparato auditivo y no cumplir con su objetivo.

Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad

- Se sugiere, además de la cláusula antidiscriminatoria hacer explícitos en esta sección las conductas o prácticas discriminatorias que nieguen, restrinjan o limiten los derechos, bienes y servicios que dispone el programa social; así como los mecanismos y procedimientos sancionadores para las y los servidores públicos que ejecutan el Programa social, con base en los manuales de organización del ente público y de la normatividad vigente.
- Se recomienda agregar medidas de reparación para actos de discriminación cometidos contra la población beneficiaria del programa social. En este sentido, se podrían agregar medidas administrativas de sensibilización, capacitación del personal servidor público, medidas de incorporación o reincorporación al programa social, medidas de canalización institucional para que las personas contras las que se comete el acto discriminatorio puedan acceder al apoyo formal para la atención de la problemática específica.

Disponibilidad

- Se recomienda explicar de manera clara cómo se contabiliza en la cobertura a las personas que requieran aparatos auditivos para ambos miembros auditivos; si esto es por persona o por aparato auditivo requerido.

Accesibilidad

- Sobre el procedimiento de acceso es recomendable considerar todas las variables del entorno que obstaculizan la inclusión de las personas con discapacidad y hacerlo accesible para cualquier persona en condición de vulnerabilidad o por más expuesta que esté a la discriminación.
- Se requiere garantizar el pleno desarrollo de la personalidad de personas mayores e indirectamente favorecer su empoderamiento, por lo que se sugiere agregar otras vías de acceso, además del acceso a internet o la búsqueda de información en línea.

Adaptabilidad

- Se recomienda establecer un grupo de trabajo que participe en el diseño de las ROP y determine, con base en un diagnóstico de la población objetivo, cuáles serían los probables casos de excepción que se presentarán y determinar la solución susceptible a los mismos, así como la conformación de un Comité que evalúe estos casos y argumente su inclusión o las razones por las que no debe acceder al programa social.

Aceptabilidad

- Dado que el programa social deriva de las acciones de una Ley, conviene incluir algún tipo de referencia a la participación de organizaciones sociales o personas afectadas por el problema público que estuvieron en la confección de la normativa y cómo se tomó en cuenta esta participación para el diseño de las ROP.

Inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios

- Se sugiere establecer medidas que garanticen el acceso de grupos de la población sistemática e históricamente discriminados. En primer término, con base en el diagnóstico es legítimo acercarse a las personas mayores, a las mujeres, a la población en situación de calle o residentes de centros de asistencia social, a migrantes que habitan temporalmente en albergues.
- Valorar la inclusión de otras medidas de protección hacia sectores que se encuentren en mayor desigualdad, por ejemplo, personas mayores y personas en condición de calle que hayan sido víctimas de violaciones a sus derechos humanos.

Nota aclaratoria: el programa social no fue ejecutado y en sustitución se publicó en la gaceta oficial, el 4 de julio de 2019, el programa denominado: *Programa de Apoyo para personas que requieren material de Osteosíntesis, Órtesis, Prótesis, Aparatos Auditivos y Ayudas Funcionales.*

g. PROGRAMA BECAS ESCOLARES PARA NIÑAS Y NIÑOS EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD SOCIAL (MÁS BECAS, MEJOR EDUCACIÓN) – SECRETARÍA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El Programa forma parte del Sistema Integral de Atención y Apoyo a las y los Estudiantes de Escuelas Públicas en el Distrito Federal, se ejecuta de forma coordinada entre la Dirección Ejecutiva de Apoyo a las Niñas, Niños y Adolescentes, a través de la Dirección de Programas a Niñas, Niños y Adolescentes Zona A y la Subdirección de Políticas Públicas para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Zona A; así como el Fideicomiso de Educación Garantizada (FIDEGAR) que es la entidad pública responsable para la ejecución del presupuesto destinado y la dispersión mensual a las y los derechohabientes.

Se establece como Objetivo General en las ROP:

Apoyar la permanencia escolar de 23,715 niñas y niños residentes de la Ciudad de México, de 6 a 14 años, inscritos en escuelas públicas de primaria y secundaria de la Ciudad de México y que viven en situación de vulnerabilidad por carencia social o en situación de pobreza, a través de la entrega de una beca escolar y, actividades lúdicas y de esparcimiento con enfoque de Derechos Humanos y Equidad de Género, para que concluyan el ciclo escolar en el que están inscritos.

En sus *Objetivos Específicos*, se pueden observar los componentes del programa: transferencia económica mensual de \$800.00 pesos; actividades culturales y recreativas y, de requerirse, canalización a otras instituciones para servicios jurídicos y de salud. Los *Objetivos Específicos* señalan:

a) Otorgar una Beca Escolar (apoyo económico) a niñas y niños entre 6 y 14 años de edad residentes en la Ciudad de México, inscritos en escuelas públicas de primaria y secundaria de la Ciudad de México, que viven en situación de vulnerabilidad por carencia social o en situación de pobreza, que cumplan con los requisitos establecidos en las presentes Reglas de Operación.

b) Impartir actividades lúdicas y de esparcimiento cultural con enfoque de Derechos Humanos y Equidad de Género, las cuales se fomentan con la finalidad de promover y dar conocimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, la igualdad sustantiva y la participación infantil, mediante talleres, pláticas, actividades y visitas a lugares culturales y de recreación con el fin de empoderar a las niñas, los niños y adolescentes durante esta etapa del desarrollo.

En términos de las metas físicas para 2019, la transferencia económica mensual se otorgará aproximadamente mediante 23,715 becas mensuales (a través de tarjeta electrónica), a niñas y niños en condición de vulnerabilidad por carencia social o en situación de pobreza, residentes en la Ciudad de México e inscritos en escuelas públicas de primaria y secundaria de la Ciudad de México.

El programa social definió una *población potencial* de 1 052 096 niñas, niños y adolescentes de la CDMX inscritos en planteles educativos de primaria y secundaria en la CDMX. A la población objetivo la cuantificó en 551,732 niñas, niños y adolescentes de 6 a 14 años en condición de vulnerabilidad por carencia social o situación de pobreza. Y delimitó la población beneficiaria en

23, 715 niñas y niños y adolescentes para recibir la transferencia monetaria y a 5,400 derechohabientes para beneficiarse de actividades lúdicas y de esparcimiento cultural.

El programa social también considera la celebración de convenios de colaboración, acuerdos, o cualquier tipo de vínculo con museos, centros recreativos, casas de cultura, etc., para complementar las opciones de actividades lúdicas y de esparcimiento cultural que se otorgarán a los derechohabientes de este programa, durante todo el presente ejercicio fiscal.

El programa está dirigido a garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes de la ciudad de México que, por carencia económica, tiende a desertar de sus estudios de educación básica.

Resultados de la evaluación

El **diagnóstico (Indicador 1)** del programa social establece claramente el problema público que busca atender: la deserción escolar de niñas, niños y jóvenes de la Ciudad de México. Lo articula con otras problemáticas sociales vinculadas, como: embarazo no deseado, violencia escolar o familiar, migración de la familia, etc. Sin embargo, no relaciona la deserción escolar con marcadores discriminatorios como: discapacidad, pertenencia indígena, afrodescendencia, pertenencia a la comunidad LGBTTI (susceptible de acoso escolar), cuya madre o padre o persona responsable esté privada de su libertad, están en tránsito o son migrantes sin una residencia convencional, etc.

En este sentido, se conceptualiza y trata al grupo de población como una entidad homogénea, sin establecer diferencias en tanto sus condiciones de vulnerabilidad les hacen estar más expuestos a la deserción escolar y no profundiza en la explicación sobre cómo la deserción escolar afecta de manera diferenciada a esta población.

El diagnóstico se centra en el marcador de pobreza como la principal causa de deserción escolar y por ello, establece una transferencia económica como la solución más factible para combatir el problema público. Además, considera la gestión de actividades lúdicas y de esparcimiento, gratuitas, para esta población que incentiven su desempeño escolar y los empoderen en esta etapa de desarrollo.

Las ROP plantean la diferenciación por sexo y condición de pobreza de la población objetivo; por lo que se centra en niñas, niños y adolescentes de 6 a 14 años y 11 meses en condición de vulnerabilidad por carencia social o situación de pobreza y dispersa la beca en los meses no considerados por el programa complementario (*Mi beca para empezar*). Desde esta perspectiva, el programa social reconoce otros programas complementarios y con base en una evaluación de impacto realizada por EVALÚA CDMX justifica el impacto positivo que ha tenido en todas sus ediciones anteriores, por lo que justifica la factibilidad de la solución que propone al problema público. Aunque omite mencionar la razonabilidad y proporcionalidad de esa solución como eficiente, eficaz y efectiva respecto de otras posibles.

Por la historicidad del programa logra establecer una línea base de atención y toma como indicador la tasa de abandono escolar para mejorar la precisión y la intervención y avanzó hacia un indicador de cobertura (permanencia escolar) para identificar la población susceptible de beneficiarse por el programa. Pero sin la *perspectiva de igualdad y no discriminación* será poco

certero para alcanzar a los subgrupos de la población objetivo con mayor carencia y vulnerabilidad.

Existe una inconsistencia en las ROP al mencionar que "*la presente administración inició en 2012*", esto puede deberse a un descuido, pero después en las ROP se establece el 2012 como el año para calcular la línea base. En este sentido, la línea base no puede ser calculada sobre la base de periodos de gestión gubernamental sino con base en el procesamiento de datos de comportamiento y desempeño del programa, tendencias o comportamiento del problema público, así como la eficacia y la eficiencia del programa en ediciones anteriores.

El programa social cuenta con **objetivos para la eliminación de factores de discriminación (Indicador 2)**, su objetivo general contribuye a eliminar la condición de vulnerabilidad por carencia social o situación de pobreza que es un marcador de discriminación. Sin embargo, sus objetivos específicos establecen la impartición de actividades con enfoque de derechos humanos y enfoque de género para el empoderamiento de niñas, niños y adolescentes durante esta etapa de desarrollo, pero se considera insuficiente toda vez que no hace distinción entre marcadores de discriminación. Es decir, al marcador de vulnerabilidad por carencia social y pobreza deben agregarse otros marcadores de desventaja. Los objetivos si bien contribuyen a eliminar factores de discriminación: prevenir que dejen de estudiar y para crear un ambiente adecuado; no toman como referencia el derecho o derechos que contribuyen a garantizar ni se les vincula como mecanismos de garantía toda vez que están redactados como servicios aislados de responsabilidades estatales específicas.

El programa social **cuenta con lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (indicador 3)**, toda vez que beneficia a un niño o niña por familia. En este sentido, no se argumenta la razonabilidad o proporcionalidad de la medida y resulta restrictivo entre integrantes de la misma familia. Desde la perspectiva de igualdad y no discriminación el programa contraviene la dimensión individual del derecho a la educación; ya que el recurso económico no está articulado a los derechos de la familia como colectivo sino a evitar la deserción escolar en relación con el pleno ejercicio del derecho a la educación que es un derecho personal e intransferible.

El programa **incorpora disposiciones indirectamente discriminatorias (Indicador 4)** en la sección de "Operación" de las ROP. Toda vez que las vías de notificación y avisos para las y los responsables de las y los derechohabientes son muy acotadas e indirectamente discriminatorias, ya que solo se considera el correo electrónico, la llamada telefónica y el mensaje de texto. Lo cual requiere por lo menos acceso a un teléfono o a un aparato electrónico de comunicación y por las condiciones de vulnerabilidad de la población beneficiaria se puede volver un obstáculo para las y los beneficiarios del pleno aprovechamiento del programa; que además su cumplimiento no depende de las niñas, niños y adolescentes beneficiarios del Programa, sino de las madres, padres o tutores/as que quedan como responsables de él. Por tanto, se considera que se está afectando el interés superior del niño y de la niña con consecuencias que pueden ser indirectamente discriminatorias y/o profundizar brechas de desigualdad de forma indirecta.

Se observó que el programa cuenta con las características de un **diseño universal (Indicador 5)**, en tanto la transferencia económica, que es el principal bien otorgado por el programa, no requiere de ninguna adaptación o ayuda técnica para el disfrute de todas las personas. Sin

embargo, no prevé la adaptación del conjunto de actividades lúdicas y de esparcimiento cultural para niñas, niños y adolescentes que presenten alguna discapacidad (sensorial, motriz o psicosocial); o con algún origen étnico que contribuya al empoderamiento sobre la base de su identidad indígena.

El programa incluye **disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente (Indicador 6)**. Se consideró que con el programa establece condiciones de priorización para grupos específicos que han sido estructuralmente discriminados, toda vez se prioriza el ingreso al programa a las niñas y niños que tengan cumplidos 14 años de edad (para que puedan gozar de la transferencia antes de cumplir los 15 años), así como a quienes, por su estado de salud, o el de la madre, padre o tutor ameriten el ingreso anticipado, o a aquellos que pertenezcan a algún grupo indígena o cuyo padre, madre o tutor haya sido privada de la libertad.

Asimismo, se especifica el caso de personas connacionales retornados, migrantes refugiados o apátridas; así como el caso de personas extranjeras que no cuenten con CURP. A las niñas, niños y adolescentes que hayan sido víctima directa o indirectamente de violencia, de feminicidio o violencia de género serán incorporadas de forma inmediata al programa.

El programa no establece ninguna **disposición injustamente beneficiosa para grupos social, económica o políticamente privilegiados (indicador 7.1)**; sin embargo, tiende a profundizar desventajas, brechas o limitaciones entre los niños y las niñas que pertenecen a una misma familia, por lo que se considera cuenta con **disposiciones adversas para grupos prioritarios (Indicador 7.2)**.

Las ROP disponen la **prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (Indicador 8)**, que señala prácticas discriminatorias, tanto por acción u omisión, por parte de las personas servidoras públicas en la implementación, seguimiento o evaluación del programa social. Asimismo, cuenta con la descripción precisa del proceso de queja y su canalización institucional de las quejas al COPRED como la instancia para la investigación correspondiente. Sin embargo, se mencionan las sanciones correspondientes ni se disponen mecanismos explícitos para combatir la discriminación y garantizar la no repetición de presuntos actos discriminatorios.

Si bien el programa cuenta con mecanismos de exigibilidad que podrían interpretarse como reparación del daño, toda vez que las personas que denuncien la violación, incumplimiento de derechos o trato discriminatorio puede ejercer su derecho de audiencia y apelación no solo para el caso de baja o suspensión del programa sino cuando consideren vulnerados sus derechos humanos; las ROP no especifican 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.

Respecto a la **disponibilidad (indicador 9)**, el programa apenas alcanza una cobertura respecto a la población potencial de 2.25%; y respecto de la población objetivo de 4.29%. Por otro lado, se considera que los requisitos para acceder al programa social son asequibles para todos los perfiles de los niños, niñas y adolescentes.

En función de la **Accesibilidad (Indicador 10)** se observa que las vías de acceso para disponer de los bienes y servicios son asequibles, no hay requisitos o condiciones que impliquen

restricciones o desventajas significativas para las personas con menores recursos económicos y carecen de disposiciones que excluyan o restrinjan de manera injustificada a ciertos grupos o perfiles de personas. Sin embargo, la estrategia de difusión es limitada, toda vez que no se consideran medios de difusión para personas con discapacidad visual o auditiva.

Respecto a la **Adaptabilidad (Indicador 11)**, las ROP incluyen desde la edición 2016 del programa, se establecen casos de excepción que permiten dar cobertura a la población que amerita mayor atención institucional. Ahí se hace la excepción en la omisión de algunos documentos para casos especiales como extranjeros, migrantes refugiados o connacionales retornados. Todos los casos de excepción son valorados y aprobados por la Subdirección de Políticas Públicas para la Atención de Niñas y Niños Zona A:

1. *Cuando el estado de salud de la persona solicitante, derechohabiente, del padre, madre o del tutor/a, sea crónico y amerite el ingreso anticipado, permanencia o reactivación, deberá presentar la documentación que lo justifique para su valoración, misma reactivación será proporcionada por un periodo de 6 meses dando seguimiento por medio de dictamen o diagnóstico médico emitido por alguna institución de salud pública, no mayor a dos meses a partir de su expedición.*
2. *Cuando la persona derechohabiente fallezca, la beca podrá ser transferida a un hermano(a) de la misma familia, que cumpla con los requisitos de las presentes Reglas de Operación.*
3. *En aquellos casos en que la escuela, aun estando en territorio de la Ciudad de México, haya sido clasificada en una zona escolar del Estado de México, se necesitará un comprobante de domicilio de la escuela con sello de cotejo contra copia del original.*
4. *En caso de ser detectada una baja mal justificada, se valorará la posibilidad de ser reactivado en relación a que se siga cumpliendo con los requisitos establecidos dentro del programa, sin contar con retroactividad de transferencias monetarias.*
5. *Las personas derechohabientes de nivel secundario que se encuentren inscritos en el Programa y cumplan 15 años durante el ciclo escolar en curso, seguirán siendo derechohabientes del Programa, hasta finalizar el ciclo escolar en vigencia y causarán baja al terminar el ciclo escolar.*
6. *A las niñas, niños y adolescentes que hayan sido víctima directa o indirectamente de violencia, de feminicidio, o violencia de género, serán incorporadas de manera inmediata.*

Respecto a la **Aceptabilidad (Indicador 12)** las ROP del programa no agregan ningún tipo de información relacionada con la participación ciudadana, no integra tampoco algún método de consulta o mecanismos que demuestre haber tomado en cuenta a la población afectada o bien a organizaciones que las representan.

El programa incluye **medidas afirmativas o medidas de nivelación (Indicador 13)**, debido a que cuenta con indicaciones para la priorización en la atención de grupos de atención prioritaria y proporciona acceso preferencial y con ello se reconoce una injusticia social previa o la mayor exposición de estos grupos a la vulnerabilidad y discriminación. Sin embargo, no establece algún sistema de cuotas que favorezcan a poblaciones específicas que, basados en el diagnóstico, se encuentren con más exposición al problema público o estén en condiciones de vulnerabilidad por carencia de recursos materiales, simbólicos y sociales para enfrentar la problemática.

Si bien el programa promueve la inclusión de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; podría considerarse una acción afirmativa, sin embargo, al no establecer una cuota específica, con base en el diagnóstico presentado, no se puede valorar como una acción afirmativa concreta.

El programa cuenta con **medidas positivas o compensatorias (Indicador 14)** para grupos sociales en desventaja:

- Cuando el solicitante se encuentre cursando el último grado de secundaria y/o tenga 14 años; ya que, de colocarlo en la lista de espera, no alcanzaría a ser incorporado en el programa por el parámetro de edad que marca el límite de edad.
- Cuando el estado de salud del candidato, del padre, madre o del tutor, ameriten el ingreso anticipado o permanencia en el programa, y justifique presentando un certificado expedido por una institución de salud que sustente dicha situación.

Sin embargo, para el caso de las actividades lúdicas o de empoderamiento no se consideran situaciones de desventaja sistemática como sucede con las niñas, niños y adolescentes con alguna discapacidad o que hablan una lengua indígena.

Las ROP incluyen **medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (Indicador 15)**; especialmente a quienes se encuentran en condición de migrantes: *“En el caso de que se presente una situación coyuntural de emergencia para el caso de la población migrante, se proporcionarán apoyos sociales humanitarios, para los cual cada programa establecerá las medidas correspondientes dadas sus competencias”*

El programa social **contribuye al cumplimiento de derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.1)** toda vez que contribuye al pleno ejercicio del derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes (6 a 15 años) en condiciones de pobreza, que cursan el nivel primaria y secundaria de la educación básica; evitando su deserción escolar. Sin embargo, es importante alinear el Diagnóstico, el objetivo general y los específicos para explicitar la intervención estatal como mecanismo de garantía del derecho a la educación de las y los niños que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Finalmente, el programa social **carece de cualquier contenido que se considere violatorio de violación o irrespeto a los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.2)**

Recomendaciones para el programa

Inclusión del Diagnóstico

- El programa prescinde de una argumentación que articule con mayor profundidad el diagnóstico en función del derecho a la educación, por lo que se requiere fortalecer el planteamiento sobre la contribución del Programa al derecho a la educación y a otros derechos humanos vinculados.
- Se recomienda analizar el problema público con base en las causas y efectos diferenciados de la problemática en la población de niñas, niños, y adolescentes en torno a las diversas condiciones de vulnerabilidad y exposición a tratos discriminatorios.
- Se sugiere ampliar la argumentación respecto a las condiciones de desventaja que enfrentan subconjuntos dentro de la población objetivo, atendiendo con mayor precisión el enfoque diferenciado. Se puede iniciar con una segmentación entre niñas y niños de

educación primaria y adolescentes en la educación secundaria; y desde esa visión identificar otros marcadores de discriminación, además de la pobreza, que les hagan tender más a la deserción escolar.

- Si bien se comprende que, por la capacidad presupuestal, el programa atenderá de manera prioritaria a quienes en el ciclo escolar anterior previo quedaron en lista de espera; un diagnóstico concentrado en los marcadores de discriminación permitiría generar ciertas cuotas de atención para los grupos con mayores desventajas comparativas.

Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación

- Los objetivos específicos requieren ser explícitos al enunciar los factores de discriminación que eliminan. Se recomienda mencionar los factores de desigualdad o discriminación elimina la transferencia económica y las actividades educacionales o de empoderamiento, así como la firma de convenios interinstitucionales. Por ejemplo, la beca impacta en la vulnerabilidad por carencia social o en situación de pobreza; y, las actividades lúdicas promueven acciones para mejorar el desempeño educativo, pero es necesario hacer explícito un enfoque de derechos humanos.

Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorios

- Si bien no se considera indirectamente discriminatorio ninguno de los requisitos, se considerar importante prever los casos en los que no se pueda comprobar el ingreso familiar. Asimismo, los casos en los que no pueda comprobarse la residencia del o la beneficiaria.
- Se recomienda considerar que en programas dirigidos a niñas, niños y adolescentes debieran preverse situaciones especiales para aquellos cuyos padre, madre o tutor o persona responsable cuentan con alguna desventaja, entiéndase: discapacidad sensorial, motriz, mental, si está al cuidado de una persona mayor, si es una persona que vive con VIH, víctima de violencia de género.

Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad

- Se sugiere que los mecanismos para quejas y denuncias consideren una instrumentación pertinente y adecuada que permita a las niñas, niños y adolescentes activarlos sin requerir una mediación externa por parte de algún adulto.
- Se recomienda agregar medidas de reparación para actos de discriminación cometidos contra la población beneficiaria del programa social. En este sentido, se podrían agregar medidas administrativas de sensibilización, capacitación del personal servidor público, medidas de incorporación o reincorporación al programa social, medidas de canalización institucional para que las personas contra las que se comete el acto discriminatorio puedan acceder al apoyo formal para la atención de la problemática específica.

Accesibilidad

- Se recomienda considerar una estrategia de difusión para personas con discapacidad sensorial, motriz o psicosocial.
- Asimismo, respecto los horarios de atención en los módulos se sugiere ampliación del horario para que las madres o padres solteros trabajadores con algún hijo o hija

beneficiaria puedan acudir a los módulos de atención para trámites de ingreso o continuidad en el Programa y que por sus horarios laborales fijos les impiden acudir en días hábiles dentro de los Módulos de Atención con un horario de 9:00 a 15:00 horas.

Aceptabilidad

- Se sugiere considerar mecanismos pertinentes y adecuados para niñas, niños y adolescentes considerando que se garantice su derecho a la participación.
- Se recomienda ampliar los tipos de participación social en el marco del Programa garantizando mecanismos accesibles a las niñas, niños y adolescentes y que les permitan ejercer su derecho a la participación.
- Se sugiere indicar la forma en cómo son incorporadas las recomendaciones para el mejor diseño o desarrollo del Programa.
- Se requiere especificar el nivel de vinculación de las observaciones relacionadas con la participación ciudadana con el Programa, así como mecanismos a través de los que las opiniones y recomendaciones son tomadas en cuenta, y no considera mecanismos que atiendan la participación específica de las niñas, niños y adolescentes. Asimismo, se recomienda que toda participación ciudadana debe ser documentada y referenciada en el documento; así como alojada en algún sitio web o archivo que permita su consulta y valoración.

Inclusión de acciones afirmativas

- Se recomienda la inclusión de acciones afirmativas para grupos particulares que, dentro de la población beneficiaria, podrían presentar condiciones de mayor discriminación y desigualdad, por ejemplo, de niñas, niños y adolescentes con discapacidad cuya situación podría ser considerada como criterio de prioridad.

Inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios

- Valorar la inclusión de otras medidas de protección hacia sectores que se encuentren en mayor desigualdad, por ejemplo, niñas, niños y adolescentes que hayan sido víctimas de violaciones a sus derechos humanos; o bien considerar los casos de infantes que residen en albergues y centros de asistencia.
- Especialmente, debieran agregarse medidas para niñas, niños y adolescentes en situaciones especiales cuyos padre, madre o tutor cuentan con alguna desventaja, entendiéndose: discapacidad sensorial, motriz, mental, si está al cuidado de una persona mayor, si es una persona que vive con VIH, víctima de violencia de género.

Contribución del programa al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios

- Es relevante que se argumente al respecto en el Diagnóstico y se armonicen el objetivo general y los específicos para explicitar la intervención estatal como mecanismo de garantía del derecho a la educación de las y los niños que se encuentran en situación de vulnerabilidad.
- Se requiere argumentar la razonabilidad, proporcionalidad, pertinencia y garantizar que los efectos derivados del Programa, debido a que solo un niño o una niña por familia

podrá obtener la beca, para justificar por qué no se profundizan brechas de desigualdad al interior de la familia y entre hermanos/as. Toda vez que con esta disposición el programa social es susceptible de quejas argumentando el interés superior del niño y la niña y de impugnación del acto de autoridad.

h. PROGRAMA CIUDAD HOSPITALARIA Y MOVILIDAD HUMANA – SECRETARÍA DE INCLUSIÓN Y BIENESTAR SOCIAL

El programa social está a cargo de la Coordinación de Migrantes (CM) de la Dirección General del Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias (DGIAPP), de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México (SIBISO). Estableció como problema público a resolver: *“la atención de las personas migrantes y sus familias que transitan o habitan temporalmente en la Ciudad de México las cuales se enfrentan a diversas circunstancias cuando la movilidad no se da en un entorno seguro y protegido, exponiéndolas por su condición de migrante a situaciones de vulnerabilidad, desventaja social y discriminación, lo cual afecta su desarrollo personal y colectivo”*. El programa atiende a las personas migrantes y sujetas de protección internacional, en tanto grupo de atención prioritaria considerado en el artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México:

1. Las personas migrantes y las personas sujetas de protección internacional y en otro contexto de movilidad humana, así como sus familiares, independientemente de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición de migrantes. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión.

Las ROP establecen como el *Objetivo General* del programa:

Mejorar el acceso a la alimentación, salud, identidad, equidad, cohesión e integración social de las personas migrantes y sus familias apoyados por el programa, con el propósito de mitigar su condición de exclusión, discriminación, desigualdad y desventaja social.

Para ello, el programa cuenta con dos componentes:

1. **Orientación y canalización.** Difusión de servicios sociales del gobierno de la Ciudad de México en los módulos instalados durante las tres temporadas del Operativo “Hola Migrante” de la Ciudad de México.
2. **Atención temporal a la población migrante:**
 - a. Coinversión con organizaciones sin fines de lucro para la prestación de servicios sociales a la población en condición de movilidad humana en la Ciudad de México.
 - b. Atención temporal a las personas migrantes y a sus familias, apoyo para regularización migratoria, atención psicoemocional y orientación ocupacional y laboral para las personas migrantes en retorno.

Las metas físicas por componente son, 1) Proporcionar orientación y canalización a través de 165 transferencias económicas unitarias de \$6,060.00 por persona migrante; 2) Atender temporalmente a la población migrante mediante: a. la coinversión con 5 organizaciones de la sociedad civil hasta por \$500,000 pesos por organización y, b. atender al menos a 344 personas migrantes mayores de 18 años, y sus familias hasta con \$10,000 pesos por persona.

El programa social establece como *población potencial* a las personas migrantes y sus familias, con residencia temporal o definitiva en la Ciudad de México. Define a la *población objetivo* como mujeres y hombres mayores de 18 años migrantes y sus familias, con residencia temporal o

definitiva en la Ciudad de México, que solicitan apoyo para alimentación, atención médica, compra de medicamentos, albergue temporal, regularización migratoria, trámites para la obtención de documentos de identidad y otros servicios sociales. Delimita a la *población beneficiaria* en al menos 344 personas mayores de 18 años migrantes, y sus familias, con residencia temporal o definitiva en la Ciudad de México, que se encuentran en situación de vulnerabilidad y requieren de algún servicio social.

Resultados de la evaluación

El **diagnóstico (Indicador 1)** del programa menciona que los principales problemas a los que se enfrenta esta población son la falta de documentos oficiales para acreditar su identidad, que tienden a ser víctimas de múltiples abusos y encuentran insatisfechas sus necesidades básicas de alimentación, alojamiento, atención médica y compra de medicamentos, carencia de redes sociales, empleo, vivienda y que el mayor problema de movilidad lo tienen las mujeres migrantes por ser víctimas de diferentes delitos en contra de su persona.

Se observó que el programa social conceptualiza de manera homogénea a las personas migrantes y no da cuenta de las desventajas diferenciadas al interior del grupo de atención prioritaria. En este sentido, no hace distinción en el diagnóstico respecto a las personas migrantes por edad, por condición de discapacidad, personas privadas de la libertad, origen étnico, por tipo de residencia o vivienda en la que habitan permanente o temporalmente o por pertenencia a la comunidad LGBTTI, por sexo y género; no visibiliza las poblaciones con estancia temporal en albergues, instituciones de asistencia social o en condición de calle que cuentan con mayores desventajas comparativas dentro de la población objetivo.

Desde esta perspectiva, el programa no incorpora marcadores concretos de discriminación, desventaja o desigualdad que justifiquen la razonabilidad de la delimitación de la población potencial, objetivo y beneficiaria. Tampoco se observó la proporcionalidad de las metas físicas en relación con la información presentada en el diagnóstico.

Además, se observó una inconsistencia transversal a todo el programa social, toda vez que en un principio se menciona que se enfocará en la atención de las personas migrantes y sus familias que transitan o habitan temporalmente en la Ciudad de México, por ser la población que tiene mayores condiciones de vulnerabilidad, desventaja social y discriminación. Sin embargo, en la delimitación de la población potencial limitan la atención a las personas con documentos de residencia temporal o definitiva. Se valoró que esto se debe a un planteamiento errado del diagnóstico, en torno a cómo se presenta el problema público en la Ciudad de México.

Cabe señalar que el diagnóstico tampoco sostiene información sobre el estado de la cuestión de las Organizaciones de la Sociedad Civil que coadyuvan en el tratamiento, asistencia y garantía de los derechos humanos de la población migrante en la Ciudad de México. En ese sentido, el diagnóstico no expone la razonabilidad y proporcionalidad, ni el perfil de las OSC que se consideran para los proyectos de coinversión social.

Finalmente, las ROP no especifican la distinción entre los 165 "apoyos" para orientación y canalización y los 344 "apoyos" para atención temporal. No se comprende cuál es su naturaleza, ni cómo contribuyen de manera diferenciada a la realización de los derechos personales, sociales o colectivos de la población migrante; ni cómo se alinean con el diagnóstico y sus hallazgos. Además, se menciona que el *Operativo Hola Migrante* se realizará en semana santa,

verano e invierno, pero el diagnóstico no sustenta por qué estas temporadas son las idóneas para hacerlo y acercarse a la población con más desventajas comparativas dentro de la población objetivo.

El programa mantiene una visión asistencialista, ya que conceptualiza las transferencias económicas como "apoyos" y no como contribuciones al pleno ejercicio y garantía de los derechos específicos del grupo de atención prioritaria.

El programa cuenta con **objetivos que eliminan parcialmente factores de discriminación (Indicador 2)**, como se observa en el cuadro siguiente:

Objetivos específicos
1. Proporcionar acompañamiento y acceso a servicios sociales temporales a las personas en condición de movilidad (personas migrantes, migrantes en retorno y desplazadas) que residen o transitan por la Ciudad de México, dando prioridad a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que viven en unidades territoriales de alta y muy alta marginalidad.
2. Canalizar al Instituto Nacional de Migración (INM) a mujeres y hombres migrantes, migrantes retornados y sus familias, para regularizar su situación migratoria.
3. Colaborar de manera estrecha con organizaciones sin fines de lucro en la provisión de servicios sociales temporales para las personas en situación de movilidad que transitan y/o habitan en la Ciudad de México
4. Difundir los servicios sociales del Gobierno de la Ciudad de México encaminados a garantizar el acceso a la justicia y los derechos humanos de la población migrante.

Sin embargo, los objetivos carecen de variables de tiempo, espacio y cantidad. Si bien mencionan concretamente dar acompañamiento y acceso a servicios sociales temporales a migrantes que habitan en unidades territoriales de alta y muy alta marginalidad y señalan la canalización de población migrante retornada; no mencionan el combate a factores de discriminación adicionales como el origen étnico de la población migrante, condiciones de discapacidad (sensorial, motriz o psico mental), pertenencia a la comunidad LGTBTTI, edad, etc.

Con el objetivo 1 se excluye implícitamente a todos los migrantes en tránsito que pasan por la CDMX, que se hospedan en albergues o que se encuentran en condición de calle. El objetivo específico 2 es coadyuvar en la regulación de la situación migratoria de la población migrante, canalizando a esta población al INAMI; sin embargo, ya existe el Programa de *Regularización Temporal del Instituto Nacional de Migración* cuyo objetivo es realizar los trámites para la regularización migratoria de este grupo de atención prioritaria; por lo que este objetivo no favorece la integralidad de las acciones gubernamentales sino se duplica a nivel local y federal. Por otro lado, el objetivo 3 coinvertir con organizaciones sin fines de lucro para la provisión de servicios sociales temporales para migrantes, no especifica el perfil de las organizaciones con las que se busca coinvertir.

Se requiere una revisión importante del programa porque no se comprenden las razones por las cuáles en el componente de difusión de servicios sociales del Gobierno de la CDMX se aportará una transferencia económica de \$6,060 pesos. No existe una relación que justifique

cómo esa transferencia económica contribuye a un objetivo del programa y como este objetivo estaría eliminando algún factor de discriminación o contribuyendo a la garantía y pleno ejercicio de algún derecho humano.

Tampoco se especifica por qué para la actividad de atención temporal a las personas migrantes y sus familias es razonable la dispersión de 344 transferencias unitarias de \$10,000 pesos. En realidad, las metas físicas son transferencias económicas en montos diferenciados que no se corresponden con la lógica y naturaleza de las actividades diseñadas por el programa. La primera no se corresponde con la actividad de difusión; y la segunda no se corresponde con la de atención temporal.

Por ejemplo, la actividad de difusión podría encaminarse, en el mejor de los escenarios, al despliegue del *Operativo Hola Migrante* en diferentes temporadas del año y quizás con acompañamiento interinstitucional, en los diferentes puntos de llegada o ingreso de migrantes en tránsito, en albergues temporales o casas de asistencia a migrantes con situación migratoria irregular y canalizarlos a los servicios sociales que ofrece el gobierno de la CDMX y a partir de ahí, determinar si la población canalizada también debiera beneficiarse con una transferencia económica razonable y proporcional a su situación.

Se valoró que el programa cuenta con **disposiciones directamente discriminatorias (indicador 3)**, en el componente de coinversión con 5 organizaciones sin fines de lucro. Las ROP discriminan directamente a las organizaciones cuyo representante legal, "antes" del periodo de vigencia de la convocatoria, se haya encontrado en un proceso legal - penal o administrativo- ante la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México. Esta se considera una discriminación directa a las *personas privadas de la libertad que ya ejecutaron la pena judicial* y se les está negando el derecho a ser representantes legales de una organización y, por ende, su derecho de participación con base en un estigma social o estereotipo. El lineamiento dice lo siguiente:

La Organización y su Representante legal no deberán estar involucrados -antes o durante el periodo de vigencia de la presente convocatoria- en quejas o recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o en procesos legales o administrativos ante la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, así como no contar con observaciones o recomendaciones graves del Grupo Interinstitucional que ejecuta el Programa de Vigilancia y Supervisión para Casas Hogar, Albergues e Instituciones de Asistencia que ofrecen asistencia a niñas y niños en la Ciudad de México⁴⁹.

Se observaron diversas **condiciones indirectamente discriminatorias en el programa (Indicador 4)**. En su mayoría, los requisitos de acceso son indirectamente discriminatorios para las personas migrantes en tránsito, quienes no cuentan con ninguna documentación de acreditación de su identidad: identificación oficial vigente, tarjeta de residencia permanente, CURP, RFC, comprobante de domicilio actualizado. Además, no se comprende en las ROP si estos requisitos son solicitados para la entrega de la transferencia económica de la actividad de

⁴⁹ Gaceta Oficial 19 de febrero de 2019, Aviso por el cual se hace del conocimiento público la convocatoria del Programa Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana 2019. "De las organizaciones, Inciso 6", p.13.

difusión de servicios sociales o bien para la actividad de atención temporal a migrantes y sus familias.

Además, se establece el siguiente requisito:

Para familiares de personas migrantes acreditar parentesco con acta de nacimiento, matrimonio o concubinato y presentar remesas del 2018 y del año en curso de diferentes meses.

Con este requisito y al ser un programa bajo demanda, se está favoreciendo indirectamente a las familias de personas migrantes que acrediten la recepción de remesas en 2018, y a las personas mexicanas migrantes en retorno; pero no a las personas migrantes en tránsito o con residencia temporal, refugiados o sujetos de protección.

Los requisitos en apariencia son neutrales, pero existen personas migrantes que se encuentran en albergues de las periferias de la CDMX sin documentos que acrediten su identidad, que por lo mismo tienen que vencer obstáculos sistemáticos para solicitar incluso una cuenta bancaria para poder recibir la transferencia económica. Tampoco se justifica la proporcionalidad del RFC a la población migrante para solicitar su acceso al programa. En este sentido, los requisitos parecen no distinguir entre subconjuntos de la población migrante.

Desde la perspectiva de *igualdad y no discriminación* los requisitos de acceso no deben tener como resultado la exclusión o restricción para las personas que por su vulnerabilidad enfrentan más obstáculos para conseguirlos y beneficiarse del programa. Además, se valoran en sentido negativo porque tampoco se identificaron, dentro del programa, medidas que contrarresten sus efectos excluyentes.

El programa social no cuenta con **diseño universal (Indicador 5)**, toda vez que las transferencias económicas solo pueden ser obtenidas mediante cuenta bancaria y no prevé otros medios de entrega. En el caso de las personas migrantes en tránsito por la CDMX enfrentarán mayores obstáculos para obtener una cuenta bancaria.

El programa **incluye disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados (Indicador 6)**, toda vez que contiene diversos bienes y servicios dirigidos a mejorar la calidad de vida de las personas migrantes, con residencia temporal y permanente en la CDMX:

- i. Acompañamiento y acceso a servicios sociales temporales
- ii. Regularización de situación migratoria
- iii. Provisión de servicios sociales temporales
- iv. Difusión de servicios sociales que garanticen el acceso a la justicia y a los derechos humanos

Se considera que todas estas disposiciones contribuyen al aumento de los recursos sociales, personales y públicos de las personas migrantes.

El programa **dispone de condiciones injustamente beneficiosas para grupos sociales privilegiados (Indicador 7.1)**, ya que casi de manera exclusiva delimita el acceso al programa a las personas migrantes que cuentan con residencia temporal o definitiva en la Ciudad de

México y a quienes cuentan con todos sus documentos de acreditación de identidad. Desde esta perspectiva, las ROP cuentan con **disposiciones adversas para grupos prioritarios (Indicador 7.2)**, toda vez que se muestra una tendencia a no captar como población beneficiaria a las personas migrantes en tránsito y, como ya se mencionó en el indicador 3, el programa genera consecuencias adversas para las personas representantes legales de las organizaciones sin fines de lucro que fueron privadas de su libertad antes de la vigencia de la convocatoria, y que ya ejecutaron la pena judicial impuesta por las autoridades judiciales.

Por otro lado, dado que no existe un diagnóstico pormenorizado de las diferencias o exposición diferenciada a las vulnerabilidades entre los distintos perfiles de la población migrante; se podría estar incrementando potencialmente una brecha de género o bien limitando el goce de los bienes y servicios que proporciona el programa social a personas mayores, discapacitadas, indígenas, quienes no cuentan con documentación para acreditar su identidad, a quienes están en albergues en la periferia de la CDMX.

El programa cuenta con una **disposición de prohibición de actos discriminatorios de la autoridad (Indicador 8)**, en el apartado de procedimiento de queja e inconformidad ciudadana e incorpora los datos del COPRED, señalando que es la instancia facultada para investigar los actos discriminatorios por parte de las personas servidoras públicas. Aunque esta cláusula no menciona los principales actos de discriminación que cometen las personas servidoras públicas ni establece con base en las normatividades vigentes las sanciones correspondientes. Tampoco cuenta con mecanismos de reparación de daño como conciliación o medidas administrativas (por ejemplo, de capacitación) para los casos en los que se haya cometido un acto discriminatorio o ante quejas de personas que aun contando con todos los requisitos de acceso hayan sido excluidos del programa o que se le haya negado el acceso al programa.

En relación con la **Disponibilidad (Indicador 9) del programa** las ROP no cuentan con información o cifras para valorar la cobertura del programa social. Debido a que no se encuentran estimadas las tres poblaciones, se desconoce la condición de disponibilidad que pueda tener el programa e incluso se valora como arbitraria la cantidad de bienes y servicios otorgados por el programa porque no existe un diagnóstico que sustente su proporcionalidad.

Por otro lado, no todos los requisitos son asequibles toda vez que como se mencionó existen requisitos como el comprobante de domicilio con vigencia no mayor a tres meses que no son asequibles para personas migrantes que tienen menos tiempo de residencia en la Ciudad o que su estancia es temporal. Esta disposición además se contrapone con el *Objetivo general*, limitando en cierta medida el acceso al Programa.

La **accesibilidad (Indicador 10)** del programa se valoró como limitada, toda vez que el *Operativo Hola Migrante* no es accesible si se ubican los módulos únicamente en stands del SIBISO en la zona centro de la ciudad; es importante visibilizar las condiciones de acceso para las personas migrantes que residen temporalmente en albergues de la periferia de la ciudad de México, considerando los gastos de traslado. Por otro lado, como ya se mencionó el requisito de presentar el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), sí implica cumplir con otros requisitos para su trámite ante el Sistema de Administración Tributaria y que las personas migrantes por su propia situación de migración y falta de documentación no pueden tramitarlo. Este requisito de cumplirse implicaría gastos económicos adicionales; así como la solicitud de una cuenta bancaria en caso de requerirse una transferencia electrónica.

La operación del programa mantiene una lógica pasiva respecto a la captación de la población migrante beneficiaria, toda vez que no cuentan con una estrategia para acercarse a la población migrante en los puntos de mayor presencia o por lo menos, no lo refieren en la descripción del *Programa Hola Migrante*. Existen personas que por sus condiciones de desventaja ni se enteran del programa, ni se acercan al ente público; y se trata de personas a quienes el programa social podría representarles una diferencia significativa en el cambio de su situación de vulnerabilidad.

Respecto a la **adaptabilidad (Indicador 11)**, el programa menciona que los casos no previstos en las ROP serán atendidos por la Coordinación de Migrantes (IAPP); sin embargo, no señala supuestos de excepción; específicamente, por el grupo de atención prioritario del que se trata, el procedimiento en los casos en que no se cuente con la documentación de acreditación de identidad para migrantes en tránsito. Las ROP deben mencionar las áreas que atenderán y sancionarán los casos de excepción y bajo qué criterios.

Las ROP respecto a la **Aceptabilidad (Indicador 12)** mencionan en la Sección XII, las formas de participación social existentes tanto para organizaciones sin fines de lucro como para personas migrantes para la implementación del programa, así como para disponer de información de consulta o de instrumentación del programa. Aunque las ROP carecen de precisión en torno a cómo y cuándo se desarrolla la participación social en el programa. Tampoco existe evidencia de algún tipo de participación ciudadana en la edición 2019 ni mecanismos de vinculación e incorporación de esta al programa social.

El programa social carece de **acciones afirmativas y medidas de nivelación (Indicador 13)** para atender con precisión a las personas migrantes en condiciones de más vulnerabilidad o en riesgo de abusos o prácticas discriminatorias. También se valoró que el programa carece de **medidas positivas o compensatorias (Indicador 14)** para 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, al interior de la población objetivo.

Al tratarse del grupo de atención prioritaria “migrantes”, se valora que el programa en sí mismo es una medida de protección y asistencia a la población de personas connacionales retornadas, migrantes, refugiadas y apátridas; y a migrantes con residencia temporal y definitiva en la CDMX. Sin embargo, se sugiere al ente público **incluir otras medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (indicador 15)**, hacia sectores que se encuentren en condiciones de riesgo y desprotección mayor, por ejemplo, niñas, niños y adolescentes víctimas de violaciones a sus derechos humanos, personas mayores, migrantes en tránsito en situación de calle.

Además, se consideró que la gestión de servicios sociales para el ejercicio, específicamente, del derecho a la salud de las personas migrantes es una medida de asistencia; en tanto garantiza un derecho humano de toda persona dentro de territorio nacional. Asimismo, se valoró como una medida de asistencia, la canalización a los diversos servicios sociales que ofrece el Gobierno de la CDMX.

El programa social **contribuye al cumplimiento de los derechos específicos de las personas migrantes, en tanto grupo de atención prioritaria (Indicador 16.1)**. Contribuye al derecho a la libertad de tránsito, al derecho a la seguridad jurídica, a la no discriminación y el acceso al derecho a la salud. Sin embargo, se consideró que las ROP mencionan una lista muy basta de derechos a los que pretende contribuir, pero no especifica cómo contribuye con ellos.

Finalmente, el Programa **carece de contenidos violatorios de los derechos específicos de grupos prioritarios (Indicador 16.2).**

Comentario general: es importante mencionar que las ROP señalan que en el caso del *Operativo Hola Migrante* “**podrá participar la población en general mayor de 18 años y con disponibilidad de horario**”; pero no se comprende si se refiere a personas facilitadoras del despliegue del programa o si es el perfil de la población beneficiaria. No existe un apartado diferenciado para personas facilitadoras del *Operativo Hola Migrante* y eso deriva en confusiones, de evaluación y de implementación del programa.

Recomendaciones para el programa social

Inclusión de diagnóstico

- Se sugiere visibilizar en el diagnóstico el estado en el que se encuentran las niñas, niños, adolescentes y personas mayores migrantes sin residencia, sin acompañantes y en condición de calle.
- Se sugiere reconsiderar el perfil de la población beneficiaria con base en el propio diagnóstico que presenta el programa social. Según las cifras disponibles considerar las diferencias con base en las diversas formas de vulnerabilidad que enfrentan al interior del grupo de atención prioritaria y desde esta perspectiva definir y delimitar la población beneficiaria, objetivo y potencial.
- Se recomienda agregar cifras de organizaciones sociales y cruzar información con los documentos de organismos de defensa de derechos humanos en los que se evidencian las problemáticas a las que se enfrenta esta población de manera desigual. Especialmente para que el programa se sensibilice con las personas más vulnerables que enfrentan este problema público y con base en sus definiciones se alcance a la población más vulnerable dentro del grupo de atención prioritaria.
- Se sugiere robustecer los argumentos respecto a los derechos a los que contribuye el problema social.
- Se recomienda asegurar que el diagnóstico, y en general todo el contenido de la ROP, presente un lenguaje incluyente y ciudadano.

Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación

- Se recomienda redactar el objetivo general y los objetivos específicos de forma tal que reflejen la contribución a la garantía del derecho a la igualdad y a la no discriminación, y a los derechos humanos de las personas migrantes.
- Se sugiere que los objetivos del programa social sean más explícitos en temporalidad, cantidad y en el bien o servicio que se entregará e identifiquen con claridad el factor de discriminación o desventaja que se está eliminando; ya que, por ejemplo, las personas migrantes que ya cuentan con una residencia permanente en la CDMX no se beneficiarán de "la regularización de su situación migratoria", a través de su canalización al INAMI.
- Se recomienda plantear y sustentar cómo los objetivos específicos contribuyen y se alinean con el diagnóstico y al cumplimiento del objetivo general del programa social.

Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorios

- Se recomienda eliminar el siguiente lineamiento:

*La Organización y su **Representante legal no deberán estar involucrados -antes o durante el periodo de vigencia de la presente convocatoria- en quejas o recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o en procesos legales o administrativos ante la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, así como no contar con observaciones o recomendaciones graves del Grupo Interinstitucional que ejecuta el Programa de Vigilancia y Supervisión para Casas Hogar, Albergues e Instituciones de Asistencia que ofrecen asistencia a niñas y niños en la Ciudad de México.***

Específicamente, para quienes ya ejecutaron la pena judicial y se encuentran en completa libertad y con el total restablecimiento de todos sus derechos políticos. Y se encuentran en condición de ser representantes legales de las organizaciones beneficiarias del componente de coinversión.

- Se sugiere verificar la razonabilidad y proporcionalidad de los requisitos de acceso para todos los perfiles de las personas migrantes para hacer asequibles los documentos que se solicitan para el acceso al programa, en sus actividades de difusión y de atención temporal a migrantes y sus familias.
- Se sugiere diseñar algún mecanismo para cumplimentar la solicitud de acceso en los casos de personas migrantes que no hablan español (extranjerías e indígenas), y personas con discapacidades sensoriales, motrices o psicosociales; quienes debido a que cuando llegan a la Ciudad de México tienen dificultad de acceso a diversos programas que garanticen el ejercicio de sus derechos.
- Se recomienda hacer explícitos los medios a través de los cuales se podrá acceder a los bienes y servicios que proporciona el programa social. Publicando toda la operación del *Operativo Hola Migrante*.

Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad

- Se recomienda establecer alguna disposición específica y explícita en la que se describan las diferentes conductas discriminatorias que pueden cometer las personas servidoras públicas ya sea porque nieguen, restrinjan o limiten derechos, bienes o servicios públicos a los diferentes perfiles del grupo de atención prioritaria, basados en prejuicios como: la apariencia física, la nacionalidad, así como mencionar las sanciones respectivas en caso de incumplimiento, así como las posibles sanciones o medidas de reparación ante la comisión de actos de discriminación. En este sentido, son susceptibles de agregar medidas administrativas de sensibilización, capacitación del personal servidor público, medidas de incorporación o reincorporación al programa social, medidas de canalización institucional para que las personas contra las que se comete el acto discriminatorio puedan acceder al apoyo formal para la atención de la problemática específica.

Inclusión de acciones afirmativas

- Se recomienda que con base en un diagnóstico diferenciado al interior del grupo de atención prioritaria, se establezca un sistema de cuotas para personas migrantes con

vulnerabilidades agregadas, entiéndase: personas migrantes sin documentación que acredite su identidad, personas migrantes que no se comunican en español, personas migrantes con algún tipo de discapacidad motriz, sensorial o mental, personas migrantes indígenas, personas migrantes pertenecientes a la comunidad LGBTTI, personas migrantes mayores, personas migrantes que fueron privadas de su libertad y han ejecutado la pena judicial correspondiente. Una vez satisfechas estas cuotas considerar el resto de las solicitudes a demanda.

Inclusión de medidas positivas

- Se recomienda considerar la proporcionalidad y accesibilidad al operativo hola migrante en puntos de reunión cercanos a los albergues o estaciones migratorias donde se encuentran los migrantes con más condiciones de vulnerabilidad.

Aceptabilidad

- Se recomienda establecer mesas de trabajo con expertas y expertos en el tema y con organizaciones sociales que conocen con claridad a esta población, así como con los operadores del programa para determinar los posibles casos de excepción y de la ruta institucional que se debe seguir para su canalización y atención.
- Se requiere considerar la convocatoria de un consejo, comité o mesa de trabajo o a otras personas o grupos en el diseño del Programa, así como en las etapas de implementación y seguimiento, es decir, considerar otras formas de participación social para robustecer a la propia Regla de Operación en su diseño y con ello adecuarlas a las condiciones, contextos y necesidades de la Población Objetivo que se busca beneficiar

Adaptabilidad

- Se sugiere agregar una disposición sobre casos de excepción u otra en la que se señale la posibilidad de flexibilizar los requisitos o mecanismos de acceso al Programa, esto con la finalidad de que se adapten a las necesidades y contextos específicos de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad que puedan ser parte de los bienes y servicios contemplados en el programa.

Disponibilidad

- Se recomienda que el acceso a las asesorías jurídicas y a los trámites de regularización de la situación migratoria sean en número, superiores al número de transferencias económicas que se proporcionen.

Recomendación general

- En este sentido, las ROP no explican cómo operará el "Operativo Hola Migrante" ni dónde se instalará. Por último, se sugiere incluir en las Reglas de Operación una disposición clara sobre el derecho a solicitar y contar con un intérprete traductor de la lengua o idioma de las personas.

i. PROGRAMA DE COINVERSIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL – SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El Programa Coinversión para el Desarrollo Social de la Ciudad está a cargo de la Dirección Ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad y Desarrollo Comunitario; la Dirección Ejecutiva de la Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México y, la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Niñas, Niños y Adolescentes, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

El Programa define como problema público a atender: el reforzamiento de los procesos de articulación y cooperación entre las organizaciones civiles y las instancias gubernamentales para conseguir el pleno ejercicio de los derechos sociales y culturales de los habitantes de la Ciudad de México.

El programa tiende a crear sinergia entre los entes públicos y las organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios sociales a poblaciones prioritarias en situación de vulnerabilidad o exclusión, tales como mujeres, hombres, personas indígenas, personas mayores, personas con discapacidad, jóvenes, niñas y niños entre otros, propiciando su inclusión y bienestar desde un enfoque de derechos.

El programa en el corto plazo impulsa el acceso de todas las personas a servicios sociales que garanticen el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México y fortalece la capacidad institucional de las OSC para la implementación de la política de inclusión y bienestar social del Gobierno de la Ciudad de México. A largo plazo, tiende a fortalecer la participación de la sociedad civil organizada y profesionalizar su quehacer, a través del mejoramiento de sus capacidades, conocimientos, habilidades y metodologías de organización y gestión, así como el equipamiento y mejoramiento de su infraestructura.

El programa social sostiene como *Objetivo General*:

Fortalecer la participación social de las organizaciones de la sociedad civil a través del establecimiento de alianzas de trabajo y financiamiento con enfoque de derechos humanos, primera infancia, justicia para adolescentes, prevención de la violencia infantil, igualdad, inclusión y equidad de las personas con discapacidad.

Para cumplir con este objetivo, plantea los objetivos específicos siguientes:

- a) *Otorgar transferencias monetarias a organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios sociales a poblaciones de la Ciudad de México.*
- b) *Capacitación a las organizaciones de la sociedad civil para la operación del programa de coinversión.*

La *población potencial* del programa social abarca a las organizaciones de la sociedad civil que se encuentran inscritas en el Registro de Organizaciones Civiles (ROC) de la CDMX, que cuentan con una experiencia operativa de al menos 3 años. Por su parte, la *población objetivo* está conformada por las organizaciones de la sociedad civil que se encuentran inscritas en el ROC a la fecha de cierre del registro de proyectos de la convocatoria 2019, que cuenten con una experiencia operativa de al menos 3 años en la Ciudad de México y que presenten un proyecto a concurso. Finalmente, la *población beneficiaria* serán las organizaciones de la sociedad civil cuyos proyectos resulten aprobados.

El programa se diseñó con una línea base de 21 proyectos, toda vez que estos fueron los que se ejecutaron en 2018.

Cabe destacar que el programa señala entre sus criterios de priorización beneficiar aquellos proyectos de las organizaciones sociales que atiendan a los grupos de atención prioritaria enunciados en el artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México⁵⁰, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

Resultados de la evaluación

El programa incluye un **diagnóstico (Indicador 1)** que menciona, sin profundizar, una visión de derechos humanos. Se enfoca en señalar el trabajo de las OSC que atiendan poblaciones prioritarias que viven en situaciones de vulnerabilidad o exclusión; sin embargo, no profundiza datos que permitan conocer el número de organizaciones civiles, su perfil, los bienes y servicios que prestan, comportamiento de crecimiento, permanencia y éxito, en la CDMX.

El diagnóstico no especifica claramente cuál es el problema social atendido ni incorpora información cualitativa y cuantitativa que permita comprender las dimensiones de algún problema social específico relacionado con la cooperación para el desarrollo social en la ciudad de México o con la atención concreta de grupos de atención prioritaria. Se observa el desarrollo de una acción gubernamental para fortalecer al tercer sector de la CDMX e involucrarlo en la atención de grupos de atención prioritaria. La delimitación de la población potencial, objetivo y beneficiaria no se justifican en criterios razonables o proporcionales. Dado que estas poblaciones se determinan con base en el ROC, se considera que el ente público dispone de información para acotarlas de manera más certera.

Respecto a la **existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación (Indicador 2)**, se valoró que los objetivos del programa no eliminan ningún factor de discriminación social, ni entre poblaciones de atención prioritaria ni relacionadas con las organizaciones de la sociedad civil. Además, están redactados para señalar los bienes y servicios que otorga el programa: 1) otorgar transferencias monetarias; 2) capacitar a las organizaciones de la sociedad civil.

El programa social **carece de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (Indicador 3)**. Sin embargo, se considera razonable argumentar la focalización en las OSC inscritas en el ROC y contar operaciones por lo menos durante 3 años como criterios de delimitación de la población beneficiaria. Asimismo, el programa **carece de disposiciones indirectamente discriminatorias (Indicador 4)**.

El programa social **cuenta con diseño universal (Indicador 5)**, toda vez que la transferencia económica puede ser utilizada por cualquier organización de la sociedad civil y sus integrantes; sin embargo, es necesario considerar que las capacitaciones sean accesibles para las personas

⁵⁰ Se reconoce como grupos de atención prioritaria, al menos y de manera enunciativa a: las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes y sujetas de protección internacional, 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, personas afro descendientes y personas de identidad indígena.

con condiciones de desventaja por situación de discapacidad sensorial (especialmente, lenguaje de señas y para personas ciegas).

En su primera convocatoria, el programa señala que las actividades de los proyectos estarán dirigidas prioritariamente a aquellas organizaciones que atienden niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad bajo un enfoque de derechos humanos, inclusión, igualdad y equidad, por lo cual se valoró que el programa incluye **disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente (Indicador 6)**.

Se valoró que el programa social cuenta con **disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados (Indicador 7.1)**, toda vez que se privilegia a las organizaciones de la sociedad civil que están consolidadas - con 3 años o más de operación-; y, se menoscaba la participación de aquellas que no cuentan con suficiente experiencia de trabajo o bien que no están registradas en el ROC aunque podrían proponer un proyecto que impacte en el pleno ejercicio de los derechos humanos de grupos de atención prioritaria. Por otro lado, se observó que el programa no cuenta con **disposiciones adversas para grupos prioritarios (Indicador 7.2)**, sin embargo, se sugiere no dar un trato idéntico a todas las organizaciones de la sociedad civil porque indirectamente se podría estar privilegiando a un perfil de organizaciones civiles que se encuentre en condiciones de privilegio para aquellas que cuentan con experiencia previa.

El programa cuenta con una **disposición de prohibición y sanción de actos discriminatorios de la autoridad (Indicador 8.1)** y menciona el marco jurídico vigente en la CDMX, así como dispone la canalización de las personas beneficiarias al Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED), para la investigación de presuntos actos de esta naturaleza.

Derivado de que la línea base del programa social está calculada sobre el número de organizaciones civiles que se atendieron en 2018 (21), el ente público definió que para 2019 se atenderían a 19 organizaciones civiles inscritas en el ROC, por lo que existe cobertura del 95.2% de la población potencial y 100% de la población objetivo. Además, el programa social cuenta con suficientes bienes y servicios para cubrir la demanda de la población objetivo y se valoró que todos los requisitos son razonables, proporcionales y asequibles para toda la población objetivo. En este sentido, el programa cuenta con la **Disponibilidad (Indicador 9)** suficiente.

Respecto a la **Accesibilidad (Indicador 10)** se valoró que se consideran las vías de acceso físicas y remotas adecuadas para solicitar los bienes públicos derivados del programa social, asimismo los requisitos establecidos para solicitar los bienes públicos no contienen ninguna desventaja significativa para personas con menores recursos económicos y tampoco excluyen injustificadamente a ningún grupo de personas dentro de la población potencial del programa social.

Si bien se evaluó de manera negativa que las ROP del programa social no enuncien casos de excepción, se valoró positivamente la inclusión de un disposición de **Adaptabilidad (Indicador 11)** mediante la que el ente público potencialmente resolverá los aspectos no previstos a través de la Dirección Ejecutiva de los Derechos de la Personas con Discapacidad y Desarrollo Comunitario del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

Respecto a la **Aceptabilidad (Indicador 12)**, las ROP no documentan casos de participación ciudadana o actores no estatales para el diseño de estas, la caracterización de la problemática, la identificación de posibles soluciones y la evaluación de su implementación; salvo para la conformación del Comité Evaluador que dictamina los proyectos que serán beneficiados por el Programa Social.

El programa no considera **Acciones afirmativas o medidas de nivelación (Indicador 13)**, especialmente para las organizaciones de la sociedad civil que no cuentan con un trabajo de asistencial social consolidado similar a una antigüedad de operación de tres años o con registro en el ROC. Asimismo, respecto a la **inclusión de medidas positivas o compensatorias (Indicador 14)**, el programa no las considera. Sin embargo se valoran las pláticas informativas y de capacitación para la presentación de proyectos susceptibles de ser beneficiados, por lo que se considera que el programa incluye **medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (Indicador 15)**.

El programa contribuye a la atención de grupos de atención prioritaria, toda vez que priorizará el cofinanciamiento de las organizaciones de la sociedad civil que trabajen en la promoción del pleno ejercicio de sus derechos humanos. En este sentido, contribuye al cumplimiento del derecho a la igualdad y a la no discriminación e impulsa el trabajo de las organizaciones sociales que contribuyan a disminuir brechas de desigualdad. Al tiempo, fortalece los instrumentos de participación ciudadana y de cooperación para el desarrollo. De esta manera, el programa **contribuye de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.1)**. El programa **carece totalmente de contenidos violatorios de los derechos humanos (Indicador 16.2)**.

Recomendaciones al programa social

Inclusión de diagnóstico

- El programa social no cuenta con diagnóstico con perspectiva de igualdad y no discriminación. Se recomienda en principio, atender los lineamientos de EVALÚA CDMX para desarrollar el diagnóstico; y complementar con un diagnóstico respecto a las condiciones de desventaja que enfrenta la población potencial, atendiendo con mayor precisión el enfoque diferenciado; además, en la medida en que el diagnóstico especifique con mayor claridad la problemática en función de los derechos a los que contribuye, el Programa resultará con argumentos más integrales que fortalezcan la coherencia de las ROP.
- Se recomienda agregar la descripción en torno a la naturaleza, características, conformación del Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil; toda vez que esta es la plataforma que permite la comprensión de la razonabilidad y la proporcionalidad de la población potencial, objetivo y beneficiaria.
- Dado que en el objetivo general del programa social se delimita el financiamiento de organizaciones de la sociedad civil con enfoque de derechos humanos, primera infancia, justicia para adolescentes, prevención de la violencia infantil, igualdad, inclusión y equidad de las personas con discapacidad; se recomienda retomar un diagnóstico específico sobre las organizaciones de la sociedad civil que estén dedicadas a la atención de esta población.

Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorios

- Se recomienda que el programa social haga explícita la razonabilidad y proporcionalidad de la exclusión de Instituciones de Educación Superior, y Centros de Investigación (Actores Sociales) que ejecutan proyectos de coinversión para atender necesidades de los grupos sociales o bien proyectos de investigación para conocer las situaciones de desventaja y exclusión en las que se encuentran los grupos de atención prioritaria.

Inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados

- Se recomienda considerar algún mecanismo adicional que permita la participación de organizaciones civiles sin registro y sin operaciones superiores a los 3 años; que puedan proponer un proyecto de trabajo con actividades dirigidas a la población en condiciones de vulnerabilidad y que puedan dar seguimiento a las condiciones de permanencia de las ROP.

Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad

- Se recomienda agregar medidas de reparación para actos de discriminación cometidos contra la población beneficiaria del programa social. En este sentido, se podrían agregar medidas administrativas de sensibilización, capacitación del personal servidor público, medidas de incorporación o reincorporación al programa social, medidas de canalización institucional para que las personas afectadas por actos discriminatorios puedan acceder al apoyo formal para la atención de la problemática específica.

Adaptabilidad

- Se recomienda dentro del programa social, abrir un espacio para la participación de OSC que puedan desarrollar proyectos y no estén registradas en el ROC; y después viabilizar su registro.

Aceptabilidad

- Se recomienda establecer un grupo de trabajo que participe en el diseño de las ROP y determine, con base en un diagnóstico de la población objetivo, cuáles serían los probables casos de excepción que se presentarán y determinar la solución susceptible, así como la conformación de un Comité que evalúe estos casos y argumente su inclusión o las razones por las que no debe acceder al programa social.
- Considerar la convocatoria para el diseño del Programa, así como en las etapas de implementación y seguimiento, es decir, considerar otras formas de participación social para robustecer las ROP en su diseño y con ello adecuarlas a las condiciones, contextos y necesidades de la población objetivo que se busca beneficiar. Especialmente, documentar estos esfuerzos y sus resultados.

j. PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO Y APOYO A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS – SECRETARÍA DE PUEBLOS Y BARRIOS ORIGINARIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS RESIDENTES

El programa de Fortalecimiento y Apoyo a las Comunidades Indígenas a cargo de la Dirección de Comunidades Indígenas Residentes de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México.

El programa promueve el fortalecimiento de la identidad cultural, la pertenencia, la generación de procesos comunitarios, instituciones y sistemas de la vida indígena en la ciudad. Identifica como problemática social la continua reproducción de estereotipos que denigran o minusvaloran a las culturas indígenas en el contexto urbano y argumenta como consecuencia un trato indigno a estos sujetos de derecho a través de las políticas públicas existentes.

Con el programa se pretende disminuir la brecha de desigualdades, los procesos sistemáticos de invisibilidad y discriminación que han vivido los pueblos y comunidades indígenas al interior de la ciudad de México en su proceso de interrelación.

El *Objetivo General* del programa es:

“Favorecer la autonomía, el auto reconocimiento, la pertenencia y la identidad y cosmovisión de las comunidades indígenas de la Ciudad de México mediante el apoyo de al menos 50 proyectos encaminados a fortalecer sus instituciones culturales, políticas, educativas, comunitarias, sus sistemas de creencias, y sus prácticas tradicionales.”

La meta física del programa es dar al menos 50 ayudas económicas y/o en especie y/o en servicios para proyectos colectivos de comunidades indígenas residentes en las 16 alcaldías de la Ciudad de México; cuyo objeto sea reconstituir el tejido y la articulación comunitaria, las prácticas y la cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas residentes en la ciudad, a través de encuentros, foros, talleres, festivales, festividades, danzas, la expresión de ritos y ceremonias, entre otras que generen procesos comunitarios; a través de transferencias económicas de \$50,000 a \$200,000 en una sola exhibición.

Población potencial, población objetivo y población beneficiaria

Resultados de la evaluación

El **Diagnóstico (Indicador 1)** del programa sustenta el reconocimiento institucional y jurídico de la población indígena y sustenta su planteamiento en el artículo 8 de la Declaración de la ONU sobre los pueblos indígenas en términos de proteger y garantizar su derecho a no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura. Desde esa perspectiva, el programa social justifica su contribución con el derecho a revitalizar, transmitir y fomentar la historia, tradiciones y filosofías, así como a la educación en sus propias lenguas.

Las ROP en su diagnóstico argumentan que el problema social a resolver es la carencia de espacios para la reproducción y enseñanza de sus prácticas, tradiciones, saberes, lenguas, medicina, fiestas, festivales, encuentros culturales propios, danzas, cosmovisión; entre otros elementos de su cultura. Advierten que de no aplicar las políticas, programas y acciones institucionales encaminadas a

la inclusión, fortalecimiento y reconocimiento de su vida comunitaria, se continuará reproduciendo la discriminación y la exclusión de las comunidades y pueblos indígenas.

En las ROP se afirma que de las 68 lenguas indígenas que se encuentran representadas en la CDMX, ninguna se ha insertado en los medios de comunicación masiva, por lo que se continúan reproduciendo estereotipos que excluyen culturalmente a los pueblos y barrios originarios y a las comunidades indígenas.

Sin embargo, el diagnóstico de las ROP es insuficiente en relación con la descripción pormenorizada del problema social identificado, toda vez que no caracteriza de manera diferenciada a la población potencial del programa y la trata de manera homogénea sin considerar: ¿cuál es la composición etaria de la población de las comunidades indígenas en la CDMX?, ¿cómo están distribuidos por sexo y género?, ¿cuáles son sus principales formas de organización? Y ¿Cómo afecta el problema diferenciada al interior del grupo de atención prioritaria?

Desde la *perspectiva de igualdad y no discriminación* es importante considerar las diferencias al interior del grupo de atención prioritaria y valorar condiciones de desventaja agregada como población indígena en relación con condiciones que aumentan la exposición a prácticas de discriminación por: discapacidad; pertenencia a la población LGBTTI; condición de calle; residentes en albergues o instancias de asistencia social, pobreza, etc. Además, por la naturaleza del programa social vale la pena considerar el número de espacios formales e informales en los que se reproducen las prácticas culturales de los pueblos indígenas.

Por la naturaleza del programa social los objetivos, general y específicos, están dirigidos a atender a la población indígena y al fortalecimiento de sus instituciones culturales y tradicionales; sin embargo los **objetivos del programa no eliminan factores de discriminación (Indicador 2)** toda vez que en su redacción hace falta señalar las prácticas, mecanismos o condiciones que favorecen la discriminación de las población indígena en razón de sus prácticas culturales o sus instituciones tradicionales. El objetivo específico 1 menciona: *impulsar proyectos colectivos que reconstituyan el tejido y la articulación comunitaria*. Por su parte, el objetivo 2 señala: *generar acciones para difundir, supervisar y dar seguimiento a los proyectos y actividades operativas del programa social*. Esta debería ser una actividad adicional de acompañamiento institucional y no un objetivo del programa social. Desde esta perspectiva se valoró que los objetivos del programa social aluden a los bienes y servicios que derivan del mismo, pero no eliminan ningún factor de discriminación asociado a la condición indígena.

El programa social **carece de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (Indicador 3)**. Sin embargo, se observaron **requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias (Indicador 4)**; ya que se establece el apoyo para proyectos colectivos, únicamente, promovidos por personas indígenas mayores de 18 años, lo cual limita a la población joven como promoventes y desarrolladores de proyectos culturales en su beneficio.

Por otro lado, en la solicitud de acceso al programa no se especifica si se podrá desarrollarse el proyecto en la lengua del grupo que presenta el proyecto colectivo. Al tratarse de población indígena sería un lineamiento específico de inclusión y visibilización.

Si bien se considera a personas indígenas de una nacionalidad diferente a la mexicana; los requisitos de acceso le imposibilitan participar, toda vez que se requiere acta de asamblea de 20 personas de la comunidad indígena que residan en la CDMX. Se valoró que si el programa social tuviera un diagnóstico robusto se conocería con claridad si existe población potencial con estas características; además, para la población indígena migrante extranjera tendrá una carga extra al acreditar su domicilio, CURP y RFC. Si bien es importante visibilizar a dicha población, los requisitos no son proporcionales a las características de este subconjunto poblacional.

Merece mención especial la discriminación indirecta y la desventaja inmerecida que se presenta a personas pertenecientes a la población indígena que cuenta con pocas o nulas habilidades de lectoescritura, y más aun para la formulación de un proyecto colectivo consolidado; especialmente formulado por personas mayores que cuentan con ideas, pero no con una formación que favorezca el desarrollo de un proyecto escrito.

El programa social no cuenta con **Desarrollo Universal (Indicador 5)** porque los bienes y servicios que otorgan no pueden ser disfrutados por aquellos colectivos o comunidades que no cuenten con un espacio de planeación de las actividades del proyecto y tampoco para aquellos que no cuenten con espacios de expresión e implementación propios, toda vez que los recursos otorgados no podrán ser usados para la renta de espacios o logísticos.

Las ROP señalan que se favorecerán proyectos que no ocupen la transferencia económica para este fin; sin embargo, por la naturaleza de los proyectos colectivos que son de difusión, reconocimiento y reproducción de instituciones culturales y prácticas tradicionales, estas podrían requerir espacios tanto para la planeación como ejecución de las actividades del proyecto. En este sentido, la población indígena beneficiada tendrá muchas dificultades para implementar las actividades del proyecto sino cuentan con espacios y lugares para implementar las actividades del proyecto. Además, no está justificada la proporcionalidad de esta disposición.

Por otro lado, el programa social en su segunda convocatoria del 3 de junio de 2019, en el apartado de *comprobación de la ayuda* menciona la entrega de informes y minutas de seguimiento acompañados de evidencias fotográficas, en video, revistas, documentos y libros. Se sugiere desarrollar la capacidad institucional para facilitar el material que permita a la población beneficiaria cumplir con este lineamiento; especialmente para las comunidades indígenas que por falta de recursos económicos no cuentan con este tipo de materiales.

Las ROP **incluyen disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados histórica, estructural o sistemáticamente (Indicador 6)**, ya que la transferencia económica a los proyectos colectivos generará beneficios para la población indígena que es un grupo de atención prioritaria, a través de la visibilización y fortalecimiento de sus instituciones culturales.

Respecto a los **Indicadores 7.1 y 7.2** que miden la **carencia de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados** y la **carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios** se valoró que el programa cuenta con algunas disposiciones que pueden privilegiar a un perfil de personas dentro de la población indígena, si bien parece proporcional el requisito de acceso como la redacción de un proyecto; es importante señalar que al interior de las comunidades indígenas se puede presentar este requisito como una barrera para las personas sin habilidad de lectoescritura. Esto no significa que habría de eliminarse el requisito sino facilitar las condiciones y mecanismos institucionales

para asistir, desde una perspectiva del pleno ejercicio de derechos, en la redacción o concreción de los proyectos.

En el caso de coordinadores y promotores comunitarios, se menciona de manera tangencial que se les solicita demostrar mediante documento probatorio que hayan realizado actividades de promoción, en el último año. Dicho documento puede representar una desventaja para quienes sin acudir a los canales institucionales o formales de difusión cuentan con la experiencia deseable; debido a que la solicitud para estas posiciones es bajo demanda, probablemente sin la acreditación de la experiencia, algunas personas jóvenes que no ha trabajado de manera profesional o institucionalizada pero que pertenecen a las comunidades indígenas quedarían fuera de la convocatoria.

El programa social no es explícito en tener una disposición adversa que profundice alguna brecha o desventaja; sin embargo, como ya se mencionó constituye una desventaja dar preferencia a solicitudes de grupos indígenas que cuentan con espacios físicos o la infraestructura adecuada para la planeación y ejecución de las actividades del proyecto colectivo. Darle preferencia a ese tipo de proyecto puede generar una brecha al interior del grupo de atención prioritaria.

Las ROP señalan que se evaluará el buen desarrollo técnico del proyecto colectivo y esto puede ser un factor desventaja para algunos perfiles de la población; en principio como no se ofrece el acompañamiento institucional para facilitar su elaboración y tampoco se mencionan en las ROP los parámetros de evaluación o la descripción de los criterios de evaluación. Algunos perfiles de la población indígena no cuentan con las habilidades de lecto escritura y menos con formación técnica para el planteamiento de un proyecto con todas las características técnicas que se requieren.

En relación con la existencia de una **Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (indicador 8.1)**, el programa cuenta con una cláusula antidiscriminatoria y la referencia al COPRED para la investigación de casos de discriminación. Además, el programa social en el procedimiento de queja o inconformidad ciudadana establece como vías para su presentación el medio escrito, impreso, manuscrito o en línea; o bien oral, presencial vía telefónica y en caso de ser requerido en el idioma materno. No obstante, no se observó la inclusión de mecanismos de reparación, ni conciliación, ni medidas administrativas para reparar en los casos en los que se compruebe la comisión de una práctica discriminatoria.

En relación con la **Disponibilidad (Indicador 9)**, no se cuenta con los valores suficientes para evaluar la cobertura del programa social ya que existen dos unidades de análisis: personas que se *auto adscriben* como población indígena y número de comunidades indígenas en la CDMX. Por otro lado, los requisitos para disponer o hacer uso de la transferencia económica para los proyectos colectivos no son asequibles para todos los perfiles de población, en tanto el recurso no se puede ocupar para la renta de espacios ni de equipo logístico; y por la naturaleza de los proyectos de promoción de la cultura; fortalecimiento de redes de intercambio, participación comunitaria, artes medios de difusión y comunicación, a través de foros, talleres, encuentros, festivales, ceremonias; esto representará una carga inmerecida para conseguir recursos o infraestructura para quienes no cuentan con un local o un espacio público.

Se requiere un apartado especial en las ROP para *Facilitadores del programa social* (promotores comunitarios y coordinadores), a los que se refiere el *Componente de acciones*

para la difusión, supervisión y seguimiento a las actividades del programa social. De hecho, se mencionan de manera muy escueta los requisitos de acceso para esta figura; lo cual puede caer en prácticas discrecionales o arbitrarias. No se dice cuáles son sus requisitos de permanencia ni de rendición de cuentas.

En función de la **Accesibilidad (Indicador 10)** se observa que las vías de acceso para disponer de los bienes y servicios son asequibles, no hay requisitos o condiciones que impliquen restricciones o desventajas significativas para las personas con menores recursos económicos y carecen de disposiciones que excluyan o restrinjan de manera injustificada a ciertos grupos o perfiles de personas. Sin embargo, no se establecen medidas de adaptación de difusión de la información para personas indígenas con discapacidad sensorial, motriz o psicosocial; tampoco se considera para la reafirmación de la identidad indígena facilitar la solicitud de acceso al programa en lenguas indígenas, ni la traducción de las ROP a las lenguas indígenas más habladas por las comunidades indígenas de la CDMX. A decir de la propia SEDEREC, las de mayor presencia son el náhuatl, cuyos hablantes representan casi el 30% del total; el mixteco con el 12.3%; otomí 10.6%; mazateco 8.6%; zapoteco 8.2% y mazahua con 6.4%.

Respecto **Adaptabilidad (Indicador 11)**, el programa social si menciona casos que serán resueltos por la DCI, como: cambio de domicilio, bajas de integrantes de proyectos comunitarios; sin embargo, esas revisiones son proporcionales a los casos específicos, pero no se señalan casos de excepción por documentación incompleta pero justificada o bien la flexibilización de las disposiciones de las ROP.

En términos de la **Aceptabilidad (Indicador 12)** el programa social no muestra referencia o documenta la participación ciudadana en el diseño de las ROP.

En torno a la **Inclusión de acciones afirmativas o medidas de nivelación (Indicador 13)**, el programa no incluye medidas de nivelación o acciones afirmativas concretas o específicas que se puedan traducir en recursos, tratos preferenciales o metas u objetos cuantitativos; considérese a estas como: cuotas para poblaciones específicas o medidas de acompañamiento institucional para personas carentes de recursos específicos para el cumplimiento de los lineamientos.

El programa **Incluye medidas positivas o compensatorias (Indicador 14)** suficientes:

- promover la participación de la mujeres, abuelas y abuelos en los proyectos y actividades
- promover la equidad de género en el trabajo comunitario
- incluir el grado de participación de la comunidad en la asamblea
- tendrán acceso y participación equitativa en todo momento las personas con alguna discapacidad motriz o visual, personas indígenas monolingües, personas que no dominen el español, mediante un traductor en su lengua y variante materna; personas con sordera mediante un traductor en lengua de señas

Todas las anteriores son medidas positivas y compensatorias que deben traducirse en valores de evaluación específicas o cuotas de acceso a la hora de dictaminar los proyectos beneficiados.

Por otro lado, el programa **Incluye medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (Indicador 15)**, proporciona un taller de orientación sobre las formas de comprobación de gastos del proyecto y capacitación para el arranque u operación del proyecto; e invita a diversas actividades de formación e información como pláticas, talleres, encuentros, etc., sobre los diversos tipos y modalidades de violencia de género, de derechos de las mujeres, etc.

Respecto a la **Contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.1)**. El documento rector cuenta con condicionantes explícitas de exigibilidad de derechos por incumplimiento o violación de los mismos: a) cuando una persona solicitante cumpla con los requisitos y criterios de inclusión para acceder a los derechos garantizados por el programa social; b) cuando le exija a la autoridad el cumplimiento de los derechos de manera integral en tiempo y forma, como los establece el programa social; c) cuando no se pueda satisfacer la demanda y exija a la autoridad su incorporación de manera clara, transparente, equitativa, sin favoritismos ni discriminación. Finalmente, el programa social **Carece contenidos directa o indirectamente violatorios de los derechos humanos (Indicador 16.2)**.

Recomendaciones para el programa social

Inclusión de diagnóstico

- Si bien el programa social sienta las bases para el pleno ejercicio del derecho a la cultura de los pueblos indígenas; es indispensable tener un diagnóstico diferenciado de la población indígena de la CDMX; ya que esto permitirá valorar cuál de las soluciones posibles al problema público es la más efectiva, eficiente y eficaz de todas.
- El diagnóstico debe dar cuenta de un comparativo de las asimetrías existentes en el acceso, difusión y reconocimiento de la cultura prevalecientes en la CDMX; y cómo afectan estas asimetrías de manera diferenciada a la población indígena y a la reproducción de su cultura.
- Se recomienda que el diagnóstico, y en general todo el contenido de las ROP, presenten un lenguaje incluyente y ciudadano.
- Se recomienda que con base en un diagnóstico más amplio y diferenciado de la población indígena se redacten los objetivos específicos del programa social para dar cuenta de número, cantidad, tiempo y/o periodicidad del programa.
- El diagnóstico debe dar cuenta de las desventajas o de las condiciones de vulnerabilidad que favorecen la discriminación hacia las poblaciones indígenas y además profundizar las desventajas diferenciadas al interior de esta población; entiéndase mujeres, personas sin habilidades de lecto escritura, jóvenes, en condición de calle, personas mayores, monolingües. La identificación de estas diferencias y desventajas permitirá afinar los criterios de selección de los proyectos colectivos que serán apoyados.
- Se sugiere robustecer la argumentación respecto al derecho o derechos a los que el Programa busca contribuir e identificar las acciones públicas como mecanismo de garantía de derechos.

Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación

- Redactar el objetivo general y los objetivos específicos de forma tal que reflejen la contribución a la garantía del derecho o derechos específicos del Programa.

- Verificar que los objetivos específicos remitan a objetivos y no a acciones.

Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorios

- Se sugiere no poner la condicionante de contar con espacios para realizar las actividades derivadas de los proyectos colectivos beneficiados.

Inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados

- Se sugiere agregar la participación de las personas jóvenes indígenas menores de 18 años como promoventes de proyectos colectivos.

Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad

- Se recomienda incluir un apartado que refiera la disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad.

Accesibilidad

- Se sugiere incluir formatos de solicitud de acceso al programa social en lenguas indígenas.
- Se sugiere la presentación de proyecto en formatos no escritos: videos, audios que podrían ser traducidos a cronogramas de actividades concretos, facilitados con la ayuda del ente público.

Adaptabilidad

- Se recomienda tomar como caso de excepción a los indígenas migrantes para participar en el programa social.
- Se recomienda considerar casos de excepción que involucren personas jóvenes y personas mayores. En el caso de las primeras para la excepción de la mayoría de edad como requisito; en el caso de los segundos considerar un medio de solicitud de acceso al programa adaptable que no sea un escrito, así como evitar las copias digitales del proyecto.

Inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios

- Se recomienda agendar pláticas informativas y de acompañamientos con quienes así lo soliciten.
- Se sugiere además acompañamiento institucional en el caso de no contar con las herramientas o experiencia para cumplir puntualmente con la "Guía de elaboración de proyecto" emitida por la DCI.
- Se sugiere agregar esta guía como un anexo a las ROP para una consulta expedita o bien referenciarla adecuadamente en el documento porque solo se menciona tangencialmente.

Contribución del programa al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios

- Se recomienda argumentar explícitamente la contribución del Programa al cumplimiento del derecho a la cultura, armonizando la intervención pública con el enfoque de derechos humanos desde el diagnóstico y los objetivos.

VI. Conclusiones y recomendaciones generales

El grado en que el Estado y los gobiernos, así como el personal del servicio público comprenden el rol que tienen en la conceptualización y *distribución* del bienestar social, es fundamental para la puesta en marcha de políticas sociales que contribuyan a dignificar la vida de las personas de todas las condiciones de diversidad humana.

El régimen de bienestar social es antesala de la conceptualización de los paradigmas de protección social, los sistemas de políticas sociales, los sistemas de protección de riesgo social que se traducen en un cuerpo legislativo, a través del que las/los servidores públicos de todas las jerarquías tienden a garantizar el desarrollo social, la igualdad, la inclusión social y el tratamiento con equidad de todas las personas.

No es fortuito que la normatividad vigente en materia de igualdad y no discriminación en la CDMX se haya visto aumentada y enriquecida con la formulación de la Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Esta legislación enmarcó un paradigma de provisión de bienestar que se vincula a la distribución de este, entre los grupos que se encuentran en condiciones de mayor desventaja comparativa respecto de los problemas públicos.

Esto significa que no todas las personas enfrentamos de la misma manera los problemas públicos y que no a todos nos afectan en el mismo modo; y, quizás lo más importante, no todas las personas contamos con las mismas condiciones y herramientas para enfrentar las dificultades.

Es importante que se comprenda que los programas sociales no son dádivas, ni mecanismos de protección social para personas que “*se formaron primero en la fila*” o que “*tuvieron suerte de llegar a tiempo y de cumplir todos los requisitos*”; las y los servidores públicos precisan sensibilizarse en que los programas sociales generan impactos específicos en la vida de las personas y sirven para no profundizar las desigualdades ya existentes.

Es así como la evaluación del diseño de las ROP que conformaron la muestra de 2019 reveló elementos en los que hay áreas de oportunidad para una distribución más inclusiva y equitativa del bienestar social en la CDMX, desde la etapa de diseño de los programas sociales.

Se descubrieron tres ejes sobre los cuales, los hallazgos de esta evaluación pueden contribuir a la transversalización de la perspectiva de igualdad y no discriminación en el diseño de programas sociales en la CDMX, a saber:

- 1) Sensibilización y visibilización respecto a los grupos de atención prioritaria, específicamente aquellos que enfrentan mayores desventajas comparativas;
- 2) Conceptualización de problemas públicos que consideren desigualdades estructurales e históricas, así como impactos diferenciados; y,
- 3) Diseño de respuestas de atención diferenciada o medidas excepcionales para la mayor atención de grupos prioritarios.

A continuación, enmarcadas en estos tres ejes, se agregan algunas recomendaciones generales para el diseño de futuras ROP:

- Se requiere que las formas y formatos de solicitud de ingreso a los programas sociales favorezcan la actividad autónoma de todas las personas; minimizando su dependencia de terceras personas involucradas para su registro. Esto se señala, no sólo por la

prevención de actos de corrupción sino en gran medida como un mecanismo que si bien mínimo tiene gran impacto en el empoderamiento y autoestima de todas las personas.

- Se solicita analizar a profundidad y argumentar los marcadores concretos de la situación de vulnerabilidad de la población objetivo y beneficiaria de los programas. Es preciso que la explicación de las problemáticas que sustentan los programas sociales reconozca las desigualdades existentes y prevengan riesgos sociales asociados a la evolución del problema público.
- Los programas deben dejar de ser considerados dádivas o ayudas paliativas de “la pobreza”, es preciso que se enfoquen desde su contribución a la garantía del pleno ejercicio de los derechos de las personas que buscan beneficiar.
- Si bien todas las ROP disponen de la cláusula de prohibición de actos discriminatorios por parte de la autoridad; en general, ese reconocimiento no es suficiente. Se precisa la incorporación de aquellos motivos de desigualdad de trato que se consideran discriminatorios, así como las sanciones a las que se hacen acreedoras las personas servidoras públicas. Esto no deriva de un razonamiento punitivo o de castigo, sino de la posibilidad de que las sanciones se traduzcan en capacitaciones, en cambios de personal que diseña las ROP, así como en reparaciones de daño a personas que fueron discriminadas y por supuesto, la garantía de no repetición de presuntos actos discriminatorios. Se trata de un acto de justicia.
- Conviene que todas las ROP, desde su conceptualización agreguen una cláusula de excepcionalidad o bien, perfiles de casos excepcionales, así como criterios de revisión para aceptar y resolver los casos de excepción que se presenten y la vía institucional para resolverlos o impugnarlos.
- Continúan sin incorporarse mecanismos de participación ciudadana eficiente y pertinente a las características de los grupos de atención prioritaria.

El trabajo del Gobierno de la Ciudad de México es loable en muchos sentidos. Tras cada evaluación se observa la incorporación de las recomendaciones que se han hecho desde el COPRED. Se observa, también la apertura de las personas servidoras públicas para capacitarse en la perspectiva de igualdad y no discriminación. La evaluación por su puesto encontró grandes fortalezas en el diseño de las ROP que es también preciso destacar para no bajar los estándares que ya se alcanzaron:

- Las ROP, en su mayoría, incorporan un lenguaje incluyente y ciudadano en la redacción.
- Las ROP se esfuerzan por dar cuenta de situaciones de desventaja preexistentes en poblaciones históricamente discriminadas.
- Los diagnósticos de las ROP se sustentan, paulatinamente, en una perspectiva de problemáticas de derechos humanos, desigualdad y discriminación.

- Las argumentaciones de los problemas públicos de los diagnósticos, sin duda, se fortalecen al identificar las obligaciones jurídicas vigentes, internacionales, nacionales y locales de los gobiernos.



COPRED

55 5541 3010 o 55 5512 8639

General Prim 10, Col. Centro,
Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06010,
Ciudad de México

www.copred.cdmx.gob.mx

[t @COPRED_CDMX](https://twitter.com/COPRED_CDMX)

[f /COPREDCDMX](https://www.facebook.com/COPREDCDMX)