

**EVALUACIÓN DE DISEÑO
CON ENFOQUE DE IGUALDAD
Y NO DISCRIMINACIÓN
2017**

Directorio

Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa
Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

Lic. Patricia Mercado Castro
Secretaria de Gobierno de la Ciudad de México

Dr. José Ramón Amieva Gálvez
Secretario de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México

Lic. Jacqueline L´Hoist Tapia
Presidenta del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México

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

Jacqueline L´Hoist Tapia

Presidenta del Consejo para Prevenir y Eliminar la
Discriminación de la Ciudad de México

Margarita Castilla Peón

Secretaria Técnica

Pablo Álvarez Icaza Longoria

Coordinador Académico de Políticas Públicas y Legislativas

Javier Gilberto Dennis Valenzuela

Coordinador de Administración y Finanzas

Alfonso García Castillo

Coordinador de Atención y Capacitación

Amalia Zavala Soto

Subdirectora de Planeación

René Said Nieto

Coordinador de Comunicación Social

Coordinación del documento

María de Jesús Trejo Castillo

Elaboración del documento

Claudia Ileana Espinosa Díaz, a través del Convenio de colaboración entre el
COPRED y el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C

Contribuciones y colaboración

Marina Freitez Diez

María del Carmen López Mendoza

Laura Guadalupe Rosales Álvarez

ÍNDICE

Introducción.....	7
Capítulo I. Apartado Metodológico	12
Ruta de Desarrollo de la Evaluación	13
Etapa I. Selección de la Muestra.....	14
Etapa II. Revisión de las Reglas de Operación	21
Componente 1.....	22
Componente 2.....	27
Componente 3.....	35
Etapa III. Diálogo con Entes Públicos	40
Capítulo II. Evaluación de Diseño de Reglas de Operación de Programas Sociales de la Ciudad de México: Consideraciones Generales.....	43
Los Lineamientos y la incorporación del principio de igualdad, no discriminación y los derechos humanos	45
Tendencias Generales	48
Capítulo III. Evaluación de Diseño de Reglas de Operación de Programas Sociales de la Ciudad de México: Consideraciones Particulares	51
Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social (Más Becas, Mejor Educación).....	51
Resultados de la Evaluación.....	53
Recomendaciones	59
Educación Garantizada	62
Resultados de la Evaluación.....	63
Recomendaciones	70
Apoyo Integral a Madres Solas Residentes en la Ciudad de México Educación Garantizada.....	73
Resultados de la Evaluación.....	73
Recomendaciones.....	78
Fomento para la Creación de Sociedades Cooperativas	82
Resultados de la Evaluación.....	83
Recomendaciones	87
Hijos e Hijas de la Ciudad	90

Resultados de la Evaluación	93
Recomendaciones	97
Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación .	97
Resultados de la Evaluación	99
Recomendaciones	105
Aliméntate	107
Resultados de la Evaluación	107
Recomendaciones	112
Atención Integral a Personas Integrantes de Poblaciones Callejeras	114
Resultados de la Evaluación	115
Recomendaciones	121
Maestr@ en Casa	124
Resultados de la Evaluación	126
Recomendaciones	131
Formación y Actualización en Educación Inicial y Preescolar, para las Personas que ofrecen Atención en Educación Inicial y Preescolar, para las Personas que Ofrecen Atención Educativa Asistencial, en los Centros de Atención y Cuidado Infantil (CACI) en la Modalidad Públicos y Comunitarios de la Ciudad de México	133
Resultados de la Evaluación	135
Recomendaciones	140
Fomento al Trabajo Digno en la Ciudad de México “Trabajo Digno Hacia la Igualdad”	142
Resultados de la Evaluación	143
Recomendaciones	147
Mi Primer Trabajo	148
Resultados de la Evaluación	149
Recomendaciones	153
Programa de Otorgamiento de Ayudas para la Prestación de Servicios de Tratamiento contra el Consumo de Sustancias Psicoactivas a Organizaciones de la Sociedad Civil, Organismos Públicos y Privados de la Ciudad de México (PROSUST).....	156
Resultados de la Evaluación	161

Recomendaciones	166
Conclusiones y Recomendaciones Generales	168
Comentarios a la Presentación del Documento	175
Fuentes y Referencias	183
Glosario de Siglas	184



Introducción

El marco normativo de la Ciudad de México coloca a los derechos humanos como el eje principal de la acción pública y direcciona la intervención gubernamental hacia aquellas personas o grupos que, por cualquier condición, se encuentren en posición de mayor desventaja social. La Constitución Política de la Ciudad de México es categórica al indicar explícitamente que “los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de la regularidad constitucional local” y al refrendar la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.¹ Además, da un paso adelante, al profundizar en dicho mandato señalando:

(...) las autoridades adoptarán medidas para la disponibilidad, accesibilidad, diseño universal,² 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.³

El ejercicio de derechos, la distribución más justa del ingreso y la eliminación de la desigualdad como mecanismos para elevar los niveles de bienestar, requieren de medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas⁴ que parten por reconocer que la igualdad en términos exclusivamente jurídicos no es suficiente. Sin una perspectiva pública que reconozca y considere las condiciones de particular desventaja que interfieren en el ejercicio de derechos de las personas o grupos específicos, las políticas o programas públicos pueden profundizar las brechas de desigualdad. Identificar tales situaciones de desventaja, analizar las problemáticas o violaciones a derechos humanos que se derivan de ellas y actuar en consecuencia, son capacidades que requieren los entes públicos para asegurar intervenciones públicas garantes, protectoras, respetuosas y promotoras de la igualdad, la no discriminación y los derechos humanos.

Bajo esta lógica, las políticas y programas públicos son mecanismos garantes de derechos humanos que contribuyen a la igualdad sustantiva. La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal es explícita al respecto: la política social debe garantizar el efectivo cumplimiento y ejercicio pleno de los derechos económicos,

¹Artículo 4, fracción A “De la Protección de los Derechos humanos”, numeral 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

²Principios del Diseño Universal: se consideran como tales el uso equitativo, el uso flexible, el uso simple e intuitivo, la información perceptible, la tolerancia al error, el mínimo esfuerzo físico y el adecuado tamaño de aproximación”, artículo 4° fracción 25 de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación del Distrito Federal.

³Artículo 4, fracción A “De la Protección de los Derechos humanos”, numeral 4 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

⁴Artículo 4, fracción C “Igualdad y no discriminación”, numeral 2 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

sociales y culturales, y convertirse en un instrumento que erradique la desigualdad,⁵ la exclusión y la inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales.⁶

La Ley de Desarrollo Social especifica que la universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad y territorialidad deben regir la política de desarrollo social de la Ciudad de México. Tales principios denotan la centralidad de la igualdad y no discriminación. La integralidad, exigibilidad, participación, transparencia, efectividad y protección de datos personales, completan el conjunto de principios bajo los cuales debe regirse la política de desarrollo social.⁷

De acuerdo con esta última Ley, la igualdad constituye el objetivo principal del desarrollo social y ésta se expresa en tres ámbitos interrelacionados:⁸ 1) la mejora continua de la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad; 2) el acceso al conjunto de los bienes públicos y 3) el abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales. Si bien la política de desarrollo social es universal, en aquellos casos donde la universalidad de la garantía del derecho se vea restringida por limitaciones en las capacidades estatales, como lo es la asignación de recursos públicos, el señalamiento explícito es que éstos deben enfocarse a asegurar la justicia distributiva, entendida como:

La obligación de la autoridad a aplicar de manera equitativa los programas sociales, priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social.⁹

En la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal (LPEDDF) se encuentran los principios y criterios que cualquier ente público, en el ámbito de sus atribuciones, debe considerar para garantizar la igualdad y no discriminación y las medidas positivas y compensatorias a aplicar.¹⁰ En una acción de armonización, el Reglamento de la Ley para el Desarrollo Social indica que “en la planeación, ejecución y evaluación de los programas deberán incorporarse las medidas

⁵“La desigualdad social es el resultado de una distribución inequitativa del ingreso, la propiedad, el gasto público, el acceso a bienes y servicios, el ejercicio de los derechos, la práctica de las libertades y el poder político entre las diferentes clases y grupos sociales” Artículo 3, fracción XII de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

⁶Artículo 3, fracciones XXII y XXIII de la Ley para el Desarrollo Social del Distrito Federal.

⁷Artículo 4, Ley para el Desarrollo Social del Distrito Federal.

⁸“La igualdad constituye el objetivo principal del desarrollo social y se expresa en la mejora continua de la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad, en el acceso al conjunto de bienes públicos y el abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales.” Artículo 4, fracción II de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

⁹Artículo 4, fracción 5, Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal

¹⁰ Artículo 3, fracción I de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México.

contempladas en la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal.”¹¹

Los “Lineamientos para el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas, Programas y Acciones con Enfoque de Igualdad y No Discriminación para el Gobierno de la Ciudad de México,”¹² y las “Políticas de Actuación para la Prevención de Actos de Discriminación en el Servicio Público de la Administración Pública de la Ciudad de México”,¹³ emitidos por la Contraloría General y el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED), contribuyen a que los entes públicos tengan mayores directrices y orientaciones para actuar acorde al marco normativo vigente en la Ciudad. Ambos documentos tienen carácter vinculante para todos los entes públicos del Gobierno de la capital del país y abonan a fortalecer el marco normativo en materia de igualdad, no discriminación y derechos humanos.

El marco jurídico existente en la CDMX da cuenta de que a seis años de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, implementarla en la Ciudad ya no representa un problema de reconocimiento normativo. Es innegable que aún hay un proceso de armonización legislativa en relación a las leyes secundarias y reglamentos, el ámbito de competencia del poder ejecutivo enfrenta una multiplicidad de retos de gestión que pasan por la lógica de la planificación e implementación, propias de la Administración Pública.

El tránsito para la operación efectiva del marco normativo dista de ser automático y resulta indispensable la evaluación de la acción pública para identificar los retos, avances y posibles retrocesos a los que se está enfrentando el ámbito ejecutivo. La existencia de organismos descentralizados, como el COPRED, con competencias para la evaluación de políticas públicas da cuenta de un diseño institucional que está contemplando un análisis permanente de sus capacidades para incorporar estrategias que permitan armonizar la acción pública con el marco normativo en aras de asumir la responsabilidad estatal de mejorar el ejercicio cotidiano de derechos humanos en una sociedad más igualitaria, inclusiva y respetuosa de las diferencias.

La Evaluación del Diseño de Reglas de Operación 2017 realizada por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México abona a la evaluación de programas públicos con el objetivo de verificar la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación en el diseño de los programas sociales del Gobierno de la Ciudad de México. El ejercicio de evaluación del COPRED se realiza en cumplimiento a sus atribuciones específicas, indicadas en el artículo 37 de la LPEDDF, fracciones XXXIV y XXXV:

¹¹Artículo 5 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

¹²Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 10 de noviembre de 2016, pp. 24-38.

¹³Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 26 de abril de 2017, pp. 59-64.

Diseñar los indicadores para evaluar que las políticas públicas y programas de la Administración Pública del Distrito Federal se realicen con perspectiva de no Discriminación.

Evaluar que la adopción de políticas públicas y programas en la Administración Pública del Distrito Federal, contengan medidas para prevenir y eliminar la Discriminación.

En este marco, “La Evaluación de Diseño de Reglas de Operación 2017” tiene por objetivo verificar, de forma cualitativa, la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación en las Reglas de Operación (ROP) vigentes en una muestra de 13 programas sociales. La muestra involucra a cinco entes públicos de la Ciudad de México: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Educación (SEDE), Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) y el Instituto para la Atención y la Prevención de las Adicciones (IAPA).

La elaboración de las Reglas de Operación se encuentra sujeta a los “Lineamientos para la Elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales” emitidos anualmente por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA CDMX). La evaluación realizada por el COPRED reconoce la competencia de EVALÚA CDMX y articula la metodología con los Lineamientos. La evaluación de la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación realizada por el Consejo pretende fortalecer una mirada conjunta sobre los programas. En el fondo, la aspiración es contribuir a un esfuerzo interinstitucional y no fomentar ejercicios institucionales aislados.

La aplicación por segundo año consecutivo de la metodología da cuenta de un esfuerzo del COPRED por institucionalizar análisis del diseño de instrumentos de política pública cuyas recomendaciones fortalezcan el actuar público. Responde al cumplimiento de los contenidos del Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México 2016-2018 (PAPED) y al Programa Institucional del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México: “Igualdad y No Discriminación 2014 – 2018.

La coordinación interinstitucional y la complementariedad entre las competencias de los distintos organismos públicos son condiciones relevantes para potencializar el efecto de las evaluaciones; por ello, el desarrollo de la evaluación contempló la comunicación entre el EVALÚA CDMX y los entes públicos vinculados a la muestra.

La Evaluación de Diseño de Reglas de Operación 2017 expone el proceso de evaluación en tres capítulos. El primero presenta la metodología cualitativa que sustenta la evaluación de diseño de las ROP: describe la operacionalización del enfoque de igualdad y no discriminación, la ruta de desarrollo de la evaluación y los

ajustes propuestos a la metodología que resultan del segundo ejercicio de aplicación.

El segundo capítulo trata la articulación de la metodología con los lineamientos vigentes de EVALÚA CDMX y las recomendaciones a los lineamientos que resultan de la evaluación del diseño de Reglas de Operación del COPRED.

El capítulo tercero expone los resultados de evaluación y recomendaciones para cada una de las trece ROP que conforman la muestra de la Evaluación de Diseño. Finalmente, el apartado de conclusiones recapitula recomendaciones y reflexiones generales.

El Informe de Evaluación del Diseño de Reglas de Operación 2017 se presentó el 05 de diciembre del 2017 en las instalaciones del COPRED durante un evento precedido por Jacqueline L'Hoist Tapia, Presidenta del COPRED, Mireya del Pino Pacheco, Directora de Estudios y Políticas Públicas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), Fernando Rodríguez Salas, Subprocurador de Defensa y Exigibilidad de Derechos de la Procuraduría Social de la Ciudad de México y Pablo Álvarez Icaza Longoria, Coordinador Académico de Políticas Públicas y Legislativas del COPRED.

Al evento de presentación del Informe, fueron convocadas y convocados titulares de las entidades públicas de la Ciudad de México consideradas en la evaluación de la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación en el diseño de Reglas de Operación realizada en 2016 y 2017, titulares de entidades públicas de la Ciudad de México especialistas en materia de evaluación, integrantes de la Asamblea Consultiva del COPRED, enlaces institucionales del COPRED, integrantes de la academia, consultores y consultoras especialistas en el tema.

El Informe fue comentado por Fabiola Zermeño, Directora de Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad AC (EPADEQ AC), y Pablo Yanes Rizo Coordinador de Investigaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Los comentarios de ambos especialistas se incluyen en el Informe con el objetivo de recuperar las sugerencias realizadas al ejercicio de evaluación impulsado por COPRED.

Capítulo I. Apartado Metodológico

El objetivo de la evaluación es verificar la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación en el diseño de los programas sociales del Gobierno de la Ciudad de México. Para lograrlo, se elige una muestra de programas sociales que se revisan, a partir de un conjunto de indicadores cualitativos que resultan de la operativización del enfoque de igualdad y no discriminación.

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). La batería de indicadores puede aplicarse a cualquier política pública y/o programa de la Administración Pública de la Ciudad de México; sin embargo, se aplica al nivel de programas sociales utilizando como unidad de análisis las reglas de operación.

La delimitación de la evaluación de diseño en el nivel de programas sociales se sustenta en los siguientes argumentos: señalan el abordaje público respecto a los derechos sociales; son acciones públicas donde se destacan estrategias para diferentes grupos de población, entre ellos, los que señala la LPEDDF; cuentan con un instrumento de política pública (la ROP) que deben emitir anualmente en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*; su diseño y elaboración se encuentra regulada por Lineamientos emitidos por EVALÚA CDMX y –la mayor parte- cuenta con un registro histórico y continuidad lo que permite una evaluación sistemática.

En las evaluaciones de diseño realizadas por el Consejo para Prevenir la Discriminación de la Ciudad de México ¿Qué se entiende por **ENFOQUE DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN?**

“La metodología y mecanismos que permitan identificar, cuestionar, valorar y atender la desigualdad, diversidad o situaciones de discriminación en las que pueden encontrarse las personas o grupos de población, motivadas por su condición biológica, personal, social, cultural, jurídica, de decisión, opinión o cualquiera que la coloque en desventaja frente al resto de la población, con el fin de implementar acciones para erradicar los factores de discriminación así como medidas especiales, objetivas, razonables y proporcionales, tendientes a garantizar –en un plano de igualdad- su participación en la vida económica, social, política y cultural del país, así como el acceso, disfrute, goce y ejercicio pleno de sus derechos humanos”.

1. COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, p. 63.

La batería de indicadores es el sustento metodológico de las evaluaciones de diseño realizadas en 2016 y 2017, lo que asegura la continuidad metodológica y la

posibilidad de comparar resultados. La consistencia entre ambos ejercicios representa un esfuerzo del COPRED por institucionalizar metodologías de evaluación que den cuenta del estado actual que guardan los programas sociales de la Ciudad de México respecto a la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación.

Ruta de Desarrollo de la Evaluación

La ruta de desarrollo de la evaluación contempla tres etapas. El proceso inicia con la selección de la muestra de programas sociales, la identificación de las Reglas de Operación de los programas elegidos y de documentos de soporte general, como los “Lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales para el ejercicio 2017” emitidos por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social que norman la estructura y contenido de cualquier ROP en la Ciudad de México.

La segunda etapa se concentra en el análisis que tiene como base la batería de indicadores cualitativos. Cada ROP es analizada en una matriz que desglosa los indicadores y escalas de valoración, a la par de presentar argumentos que sustentan los valores asignados. Los resultados de las matrices se presentan en reuniones con el equipo de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento del COPRED donde se discuten. El análisis conjunto del equipo funciona como un doble racero en la evaluación, al permitir integrar la especialización colectiva en materia de igualdad y no discriminación.

De forma simultánea, se comienza a gestionar la etapa de trabajo de campo que consiste en encuentros con los equipos que diseñan las ROP de los programas sociales seleccionados en la muestra. La labor de articulación de las y los enlaces institucionales que cada institución designa para el seguimiento del Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (PAPED) resulta fundamental en la mayoría de los casos para la preparación y logística de los encuentros.

La tercera etapa se caracteriza por las reuniones entre quienes realizan la evaluación y quienes diseñan las Reglas de Operación para revisar la matriz e intercambiar argumentos respecto a la valoración de cada indicador. Sin duda, este momento resulta fundamental para entender la lógica de los programas, sus alcances y, por supuesto, afinar las recomendaciones atendiendo a las condiciones particulares de cada programa. La evaluación que se presenta se sustenta en la información y análisis que se deriva de las tres etapas, profundicemos en cada una.

Etapas I. Selección de la Muestra

La Subdirección de Evaluación y Seguimiento del COPRED es la encargada de instrumentalizar la evaluación de diseño. Actividad que corresponde con la línea de acción 1.6 del PAPED: “Revisar y en su caso proponer modificación a las Reglas de Operación (ROP) y Programas Sociales del Gobierno de la Ciudad de México con la finalidad de valorar que estén acorde con contenidos antidiscriminatorios” y con los contenidos del Programa Institucional del Consejo. En cumplimiento a su competencia, el personal de la Subdirección es el encargado de proponer la muestra que es validada por la Coordinación Académica de Políticas Públicas y Legislativas del COPRED.

Los criterios para determinar la muestra para la evaluación de diseño de Reglas de Operación 2017 fueron los siguientes:

- 1) No repetición de los programas analizados en 2016.
- 2) Consideración de las ROP de Programas Sociales de la Administración Pública centralizada.
- 3) Finalidad de los programas sociales y la población beneficiaria.
- 4) Programas sociales que consideren tanto servicios como transferencias monetarias o bienes.

Se eligieron 13 programas de 5 entes públicos: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF CDMX), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOC), Secretaría de Educación (SEDE), Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) y el Instituto para la Atención y la Prevención de las Adicciones (IAPA).

Esquema 1. Muestra de Programas considerados para la Evaluación de Diseño de Reglas de Operación 2017

		Apoyo integral a madres solas residentes en la Ciudad de México		Becas escolares para niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad social (Más becas, mejor educación)
		Atención a personas con discapacidad en unidades básicas de rehabilitación		Educación garantizada
		Hijos e hijas de la Ciudad		Fomento para la creación de sociedades cooperativas
	<ul style="list-style-type: none"> • Aliméntate • Atención integral a personas integrantes de las poblaciones callejeras 		<ul style="list-style-type: none"> • Formación y actualización en educación inicial y preescolar, para las personas que ofrecen atención, educativa asistencial, en los centros de atención y cuidado infantil (CACI) en la modalidad públicos y comunitarios de la Ciudad de México. • Maestr@ en tu casa 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento al trabajo digno en la Ciudad de México • Mi primer trabajo 		<ul style="list-style-type: none"> • Otorgamiento de ayudas para la prestación de servicios de tratamiento contra el consumo de sustancias psicoactivas a organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos y privados en la Ciudad de México. 	

Para caracterizar la muestra presentamos, brevemente, en qué consiste cada programa:

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF CDMX):

- **Apoyo Integral a Madres Solas Residentes en la Ciudad de México**

Apoyo económico de \$292.16 mensuales y servicios de atención integral (psicológica, canalización a servicios de salud y asesoría jurídica, actividades culturales y recreativas, a 1,711 madres solas de la Ciudad de México cuyo ingreso es menor a dos unidades de cuenta, y a sus hijos/as menores de 15 años de edad, así como servicios de atención integral y de esta manera contribuir a la seguridad alimentaria de las madres solas y sus hijos/as.

- **Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación**

Rehabilitación integral a las personas con discapacidad (mecanoterapia, hidroterapia, masoterapia, termoterapia y electroterapia); así como atención psicológica y valoración médica, en las 7 Unidades Básicas de Rehabilitación del DIF-CDMX, 4 unidades móviles y 1 centro de atención para personas con discapacidad. Asimismo, canalización a instituciones del Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) y de instancias federales; impartición de pláticas y talleres informativos con un enfoque de derechos humanos, género y salud, eventos de Inclusión Social.

- **Hijas e Hijos de la Ciudad**

Canalización de niñas, niños, mujeres embarazadas y madres con hijas o hijos menores de edad integrantes de las poblaciones callejeras o en riesgo de vivir en calle, que acepten ser atendidos por Instituciones de Asistencia Pública y Privada para su estancia y desarrollo personal. Así como servicios lúdico - afectivos y acompañamiento para la gestión de servicios de salud, educación, alimentación, jurídicos, sociales y psicológicos.

- **Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad (Más Becas, Mejor Educación)**

Apoyo económico de \$800.00 mensuales a 25,500 niñas y niños en condición de vulnerabilidad, de 6 a 14 años, cuyo ingreso familiar mensual sea igual o menos a \$4,601.52, residentes en la CDMX, inscritos en escuelas públicas primarias y secundarias de la CDMX. Acceso a museos, centros recreativos, casas culturas, entre otras actividades lúdicas y de esparcimiento cultural. Se otorga por única vez a un menor por familia.

- **Educación Garantizada**

Apoyo económico de \$832.00 mensuales y servicios de atención integral a 10,000 niñas, niños y adolescentes, residentes de la Ciudad de México de 3 a 18 años de edad, nivel preescolar, primaria, secundaria y medio superior, inscritos en escuelas públicas de la Ciudad de México en sistema escolarizado o semi escolarizado, que han perdido el sostén económico familiar por el fallecimiento o incapacidad total y permanente del padre, madre o tutor (a).

- **Fomento a la Creación de Sociedades Cooperativas**

Entrega de garrafones de 19 litros con agua purificada para su venta a través de las sociedades cooperativas de agua. Entrega de maquinaria de confección y equipo de planchado a las sociedades cooperativas de confección recién creadas. Las cooperativas deben estar en Unidades Territoriales de Muy Bajo, Bajo o Medio Índice de Desarrollo Social (IDS) en la CDMX. Se estima conservar 982 empleos de las sociedades activas, crear 18 cooperativas de venta de agua purificada y/o confección lo que representaría 90 nuevos empleos.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESO):

- **Aliméntate**

Entrega mensual de un paquete alimentario a 26,279 familias con inseguridad alimentaria severa o moderada, residentes en la CDMX; priorizando a aquellas que habitan en zonas de bajo y muy bajo IDS.

- **Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras**

Ejecutar al menos 38 mil acciones de asistencia social, canalización institucional, integración familiar y social; monitorear y sensibilizar a las personas integrantes de poblaciones callejeras, brindar servicios sociales en las instalaciones establecidas. Se estima atender al menos a 4 mil personas.

Secretaría de Educación (SEDU):

- **Formación y Actualización en Educación Inicial y Preescolar, para las Personas que ofrecen Atención, Educativa Asistencial, en los Centros de Atención y Cuidado Infantil (CACI) en las Modalidades Públicos y Comunitarios de la Ciudad de México**

Capacitación para formación y actualización de 759 personas de las cuales: 655 son estudiantes de licenciatura en educación preescolar, 100 profesores que se brindará un seminario de actualización docente en asistencia educativa y 4 personas auxiliares administrativos-educativos.

- **Maestr@ en Tu Casa**

Atender hasta 13,400 personas de 15 años y más en condición de rezago educativo mediante servicios de alfabetización, alfabetización digital, primaria y secundaria, así como acompañamiento para iniciar o concluir media superior y formación laboral en las 16 delegaciones políticas de la CDMX.

Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE):

- **Fomento al Trabajo Digno en la Ciudad de México**

Capacitación para el trabajo que incluye la cobertura de gastos de capacitación de cursos de corto plazo y apoyo económico para su manutención, por montos equivalentes a una y dos veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA) equivalente a \$75.49 por día asistido a la capacitación o a quienes se incorporan de manera temporal a proyectos institucionales con enfoque social, así como apoyo para transporte de capacitación: \$20.00 y proyectos \$10.00 por día, entrega de bienes para la generación de empleo por cuenta propia hasta por \$25,000.00 por beneficiario.

- **Mi Primer Trabajo**

Dirigido a población juvenil de 16 a 29 años de edad de la CDMX que busca empleo, recibiendo asistencia para su registro, definición de su perfil laboral, vinculación con empresas, acceso a prácticas laborales y profesionales y la entrega de un apoyo económico (en promedio \$5,000.00 mensuales) y adicionalmente, a las personas jóvenes beneficiaria de los Subprogramas SAPLA y SAEP, la cobertura de un seguro en caso de accidentes en el lugar de la practica laboral; todo ello como resultado de acciones articuladas con empresas y centros de educación superior.

Instituto para la Atención y la Prevención de las Adicciones (IAPA):

- **Otorgamiento de Ayudas para la Prestación de Servicios de Tratamiento contra el Consumo de Sustancias Psicoactivas a Organizaciones de la Sociedad Civil, Organismos Públicos y Privados de la Ciudad de México**

Otorgar durante al menos tres meses, becas de tratamiento y rehabilitación para la prestación de servicios a través de la canalización a Organizaciones de la Sociedad Civil, Organismos Públicos y Privados que brinden tratamiento en materia de adicciones a fin de contribuir al acceso a servicios profesionales, en materia de adicciones a personas residentes de la Ciudad de México, de 12 a 70 años que por su condición de edad, raza, sexo, condición económica, social, características físicas, circunstancias culturales y políticas u orientación sexual, puedan encontrar mayores obstáculos para acceder y financiar un tratamiento profesional, de conformidad con el artículo 1º fracción III de la Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas del Distrito Federal.

En función del derecho humano al que pretenden contribuir, encontramos la siguiente caracterización de la muestra:

- **Cuatro programas se vinculan con el derecho a la educación:** “Más becas, mejor educación” y “Educación garantizada” del DIF, “Formación y actualización en educación inicial y preescolar, para las personas que

ofrecen atención, educativa asistencial, en los centros de atención y cuidado infantil (CACI) en la modalidad públicos y comunitarios de la Ciudad de México” y “Maestr@ en tu casa” de SEDU.

- **Dos programas con el derecho a la alimentación:** “Apoyo integral a madres solas residentes en la Ciudad de México” del DIF y “Aliméntate” de SEDESOL.
- **Dos programas con el derecho a la salud:** “Atención a personas con discapacidad en unidades básicas de rehabilitación” del DIF y “Otorgamiento de ayudas para la prestación de servicios de tratamiento contra el consumo de sustancias psicoactivas a organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos y privados en la Ciudad de México” de IAPA.
- **Tres con el derecho al trabajo:** “Fomento para la creación de sociedades cooperativas” del DIF, “Fomento al trabajo digno en la Ciudad de México” y “Mi Primer Trabajo” de STyFE.
- **Dos programas con una mirada interdependiente hacia la restitución de derechos de personas integrantes de poblaciones callejeras:** “Atención integral a personas integrantes de las poblaciones callejeras” de SEDESOL y “Hijos e hijas de la Ciudad de México” del DIF.

La política de desarrollo social de la Ciudad de México reconoce la universalidad de los derechos sociales; sin embargo, frente a condiciones de presupuesto insuficiente que impide la universalización, se debe aplicar el método de focalización territorial para “delimitar un ámbito socio-espacial en el que dicho programa se aplicará a todas (las personas) habitantes de dicho territorio que reúnan las características del programa específico.”¹⁴ La focalización debe leerse de la mano con la obligatoriedad de las autoridades para aplicar la justicia distributiva¹⁵ como criterio de priorización, tal como se indica en el artículo 31 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF). Por tanto, la priorización de los programas sociales en la Ciudad de México debe aplicarse en función de territorios asegurando que se seleccionen aquellos que se encuentren en condiciones de mayor desigualdad, de acuerdo con lo indicado en el Artículo 27 de la LDSDF y el Artículo 47 de su Reglamento.

Los programas sociales de la muestra cumplen con la normativa al indicar la focalización territorial sumada al Índice de Desarrollo Social (IDS), colocando la residencia en unidades territoriales con IDS muy bajo o bajo (en algunos programas, incluso, hasta medio) como elemento de priorización respecto a los grupos de

¹⁴Artículo 27 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, lo relativo a la focalización territorial se encuentra en el Artículo 47 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

¹⁵“Justicia Distributiva: Obligación de la autoridad a aplicar de manera equitativa los programas sociales, priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social”. Artículo 34 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

población que pretenden atender. Si caracterizamos la muestra a partir de estos grupos, nos encontramos con:

- **Dos programas enfocados en personas integrantes de poblaciones callejeras:** “Atención integral a personas integrantes de las poblaciones callejeras” de SEDESO e “Hijos e hijas de la Ciudad de México” del DIF.
- **Dos programas enfocados en niños, niñas y adolescentes:** “Becas escolares para niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad social (Más becas, mejor educación)” y “Educación garantizadas” del DIF.
- **Un programa para personas con discapacidad:** “Atención a personas con discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación” del DIF.
- **Un programa enfocado en las madres solas con ingresos bajos con hijos e hijas menores de 15 años de edad:** “Apoyo integral a madres solas residentes en la Ciudad de México” del DIF.
- **Un programa enfocado en personas de 12 a 70 años que por sus condiciones específicas puedan encontrar mayores obstáculos para acceder y financiar tratamientos profesionales contra el consumo de sustancias psicoactivas:** “Otorgamiento de ayudas para la prestación de servicios de tratamiento contra el consumo de sustancias psicoactivas a organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos y privados en la Ciudad de México” del IAPA.
- **Un programa enfocado en personas en condición de rezago educativo:** “Maestr@ en tu casa” de SEDU.
- **Un programa enfocado en personas jóvenes de 16 a 29 años que buscan empleo:** “Mi primer empleo” de STyFE.
- **Un programa enfocado en personas de 16 años y más desempleada o subempleada:** “Fomento al trabajo digno en la Ciudad de México (Trabajo digno hacia la igualdad)” de STyFE.
- **Un programa enfocado en capacitación para las personas que ofrecen atención educativa para niños y niñas:** “Formación y actualización en educación inicial y preescolar, para las personas que ofrecen atención educativa asistencial, en los centros de atención y cuidado infantil (CACI) en la modalidad públicos y comunitarios de la Ciudad de México” de SEDU.
- **Un programa enfocado en familias con inseguridad alimentaria severa o moderada, priorizando a aquellas que habitan en zonas de bajo y muy bajo IDS:** “Aliméntate” del SEDESO.
- **Un programa enfocado en sociedades cooperativas ubicadas en unidades territoriales de muy bajo, bajo o medio IDS:** “Fomento para la creación de sociedades cooperativas” del DIF.

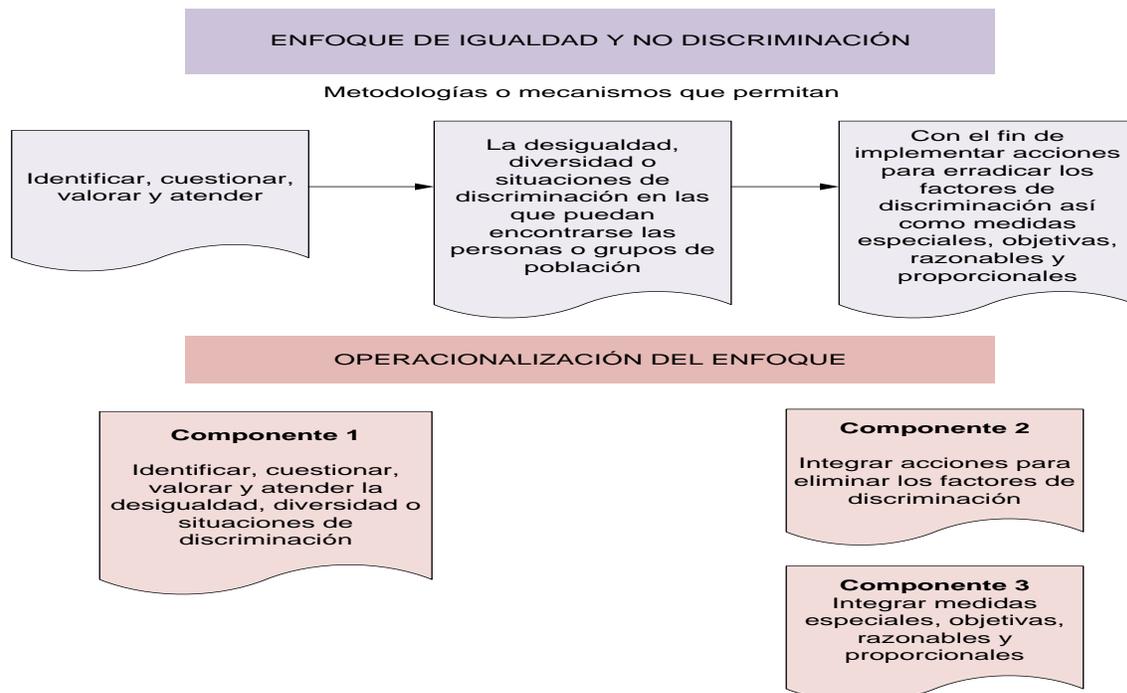
En esta primera etapa de la evaluación se realiza una revisión detallada de los “Lineamientos para la elaboración de las reglas de operación de los programas sociales para el ejercicio 2017” emitidos por EVALÚA CDMX que norman el contenido que debe tener cualquier regla de operación emitida por la Administración Pública de la Ciudad de México. Al revisarlos, se busca empatar los indicadores de la evaluación de diseño realizada por el COPRED con las secciones indicadas en

los lineamientos. El objetivo es garantizar que las recomendaciones realizadas tengan viabilidad en el marco de lo previamente establecido por EVALÚA CDMX. Con la muestra seleccionada y el análisis de los lineamientos de este organismo público concluye el primer momento de la ruta de evaluación.

Etapa II. Revisión de las Reglas de Operación

El enfoque de igualdad y no discriminación que caracteriza la evaluación de diseño se elaboró considerando la normatividad internacional, aplicable al Estado mexicano, y la local en materia de derechos humanos e igualdad y no discriminación. El resultado es una metodología que identifica tres grandes componentes que deberían estar presentes en los instrumentos de política pública:¹⁶

Esquema 2. Componentes del Enfoque de Igualdad y No Discriminación



Fuente: Elaboración propia con base en COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México.

Los componentes del enfoque marcan la línea de incorporación del principio de igualdad y no discriminación desde un nivel de visibilización de la situación de desigualdad, diversidad o discriminación (componente 1) hasta la formulación de acciones para hacerles frente (componentes 2 y 3) con el objetivo de eliminar

¹⁶COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, p. 64.

factores de discriminación (componentes 2) y garantizar, en un plano de igualdad, la participación y el ejercicio pleno de derechos humanos de las personas o grupos que se encuentran en desventaja frente al resto de la población (componente 3).

Los componentes se “desdoblan” en contenidos específicos, es decir, en elementos que de estar presentes nos indican que el principio de igualdad y no discriminación se ha incorporado en la política pública. Esta *operacionalización* o *desagregación sucesiva* “permite llevar el enfoque a un grado de concreción que facilita su usabilidad en el diseño de las políticas públicas, al identificar los contenidos específicos que deben contener los documentos normativos o rectores que reflejan el diseño de las mismas.”¹⁷ La desagregación sucesiva de cada componente culmina en la formulación de indicadores cualitativos que guían el análisis de la política pública; al respecto es relevante indicar que la escala de valoración establecida en los indicadores es referencial y pretende dar cuenta del contenido de la ROP sin que ello signifique una valoración cuantitativa del contenido.

Antes de abordar la particularidad de cada componente es relevante hacer un par de precisiones. En la descripción de los indicadores la palabra “política pública” se utiliza de forma genérica sin la intención de señalar un nivel específico de planificación (plan, programa sectorial, programa social, etc.). Por otro lado, cuando se hace referencia a “grupos prioritarios”, la precisión de cuáles son se encuentra en la LPEDDF:¹⁸ 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. Sin mayor preámbulo, revisemos el conjunto de indicadores.¹⁹

Componente 1

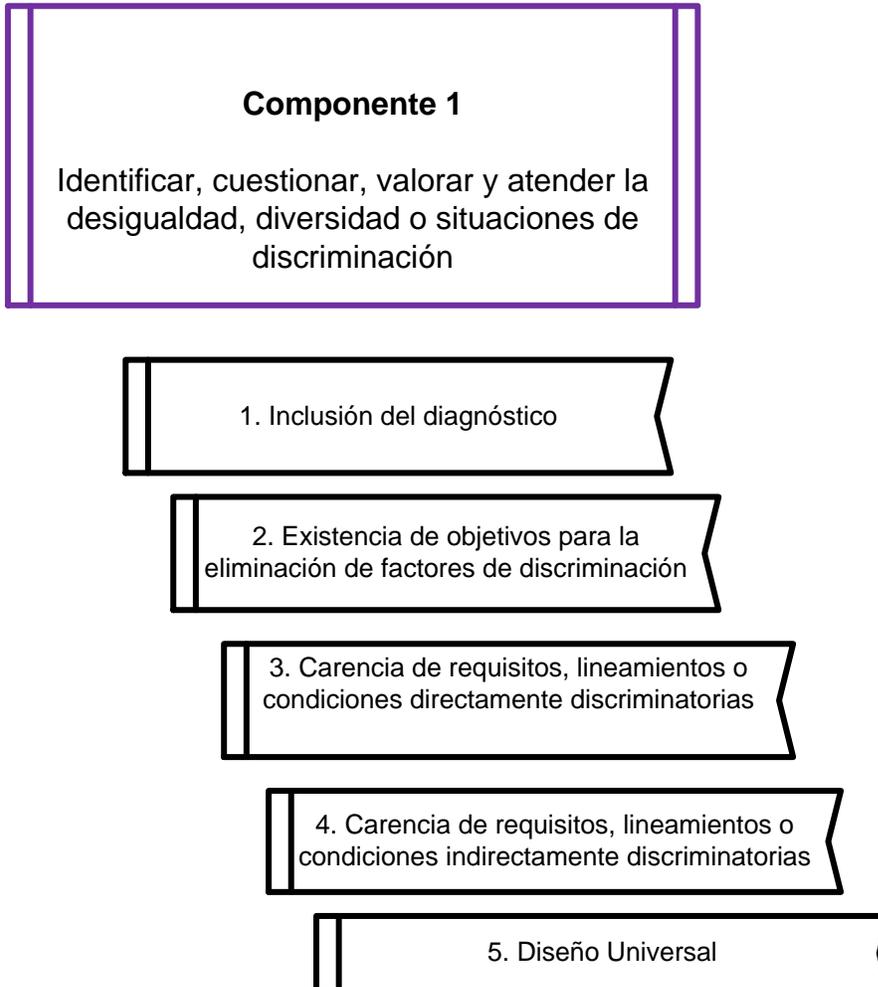
El *Componente 1* del enfoque de igualdad y no discriminación tiene por objetivo analizar si las ROP visibilizan las situaciones de desigualdad, diversidad o de discriminación en el diagnóstico de la problemática, la formulación de objetivos, sus requisitos, lineamientos o condiciones y el diseño de los productos y/o servicios que se desprenden del programa. El énfasis se coloca en cinco indicadores que se describen a continuación.

¹⁷COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, p.65.

¹⁸Artículos 23 al 32 de la LPEDDF.

¹⁹En el documento “Diseño de una batería de indicadores que permita evaluar que el diseño de las políticas públicas y programas de la Administración Pública del Distrito Federal se realicen con contenidos de igualdad y no discriminación” (COPRED-EPADEQ, 2014) y en el documento de Evaluación de Diseño de Reglas de Operación 2016 elaborado por COPRED se describen detalladamente los atributos y contenidos específicos de los tres componentes.

Esquema 2. Indicadores Cualitativos del Componente 1 del Enfoque de Igualdad y No Discriminación



Fuente: Elaboración propia con base en COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México.

Indicador 1. Inclusión de diagnóstico²⁰

El primer punto a analizar en las ROP es si cuentan con un diagnóstico respecto a la población potencial y objetivo del programa social y si éste presenta un análisis detallado de situaciones de desigualdad o desventaja que ciertos grupos, de ambas poblaciones, pueden enfrentar. Los valores posibles para el indicador 1 son:

Tabla 1 Valores posibles indicador 1		
Suficiente= 1	Insuficiente= 0.5	Deficiente= 0
Existe el diagnóstico y se identifican las situaciones de desventaja o desigualdad	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.

De forma complementaria, se revisa que la problemática indicada en el diagnóstico se presente en términos de derechos humanos, señalando los derechos que se encuentran involucrados y las contribuciones específicas del programa para garantizarlos. La identificación de la problemática en el diagnóstico como una *problemática de derechos humanos*, frente a la que el Estado tiene obligaciones específicas, vinculada a la visibilización de situaciones de desventaja o desigualdad en grupos que pertenecen a la población potencial y objetivo resulta un elemento de principal relevancia que será abordado, con mayor profundidad, a lo largo del documento.

²⁰“En el diagnóstico o caracterización sobre la población potencial y objetivo de la política pública, se presenta un análisis detallado de las distintas situaciones de desigualdad o desventaja que puedan enfrentar grupos específicos de población que forman parte de las mismas, y que pueden representar factores de restricción, exclusión o limitación para participar de los beneficios de la política, programa o acción pública en cuestión”. COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, p. 45.

Indicador 2. Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación²¹

La identificación de situaciones de desventaja o desigualdad en grupos de población que forman parte de la población potencial y objetivo debe dar línea a la definición de objetivos específicos relativos a contribuir a la eliminación de los factores, condiciones o situaciones que generan tales situaciones de desventaja o desigualdad. Los valores posibles para el indicador 2 son:

Tabla 2 Valores posibles indicador 2		
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.	El objetivo referido no está redactado de manera explícita o se encuentra implícito en otros objetivos.	No existe un objetivo específico con dichas características.

²¹“En el apartado de los objetivos de la política, programa o acción pública, se incluye un objetivo específico relativo a contribuir a la eliminación de los factores, condiciones o situaciones que generan desigualdad o discriminación en distintos grupos de población que forman parte de la población potencial y objetivo de la política, programa o acción pública en cuestión” COPRED-EPADQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, p.76.

Indicadores 3²² y 4²³. 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.

²²“Los requisitos, lineamientos o condiciones para acceder a los servicios, productos o beneficios de la política carecen de disposiciones injustificadas que de manera explícita excluyen, restringen o establecen preferencia para cierto perfil de personas o grupos de personas”. COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, p.77.

²³“Los requisitos, lineamientos o condiciones para acceder a los servicios, productos o beneficios de la política carecen de disposiciones que (aunque en apariencia son neutrales) por resultado pueden generar exclusión o restricción para personas o grupos de personas. Esto sucede cuando se trata de medidas idénticas para todas las personas sin tomar en cuenta las desventajas que pueden tener ciertos grupos o personas derivadas de sus condiciones biológicas, socioeconómicas, culturales, de salud o de cualquier otro tipo, así como por su posición social, política, jurídica o de autonomía, o de cualquier otro tipo”. COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, p.78.

Indicador 5. Diseño Universal²⁴

El último indicador del componente 1 hace referencia al diseño de los servicios, productos o beneficios que se desprenden del programa y apelan a que sus características sean lo suficientemente flexibles para ser usadas por la mayoría de las personas, salvo aquellas modificaciones que se requieran para el acceso de personas con discapacidad. En este sentido, implica aspectos de accesibilidad para las personas considerando las distintas diversidades y ponderando la inclusión. De acuerdo con la LPEDDF, los principios del diseño universal son: “uso equitativo, el uso flexible, el uso simple e intuitivo, la información perceptible, la tolerancia al error, el mínimo esfuerzo físico y el adecuado tamaño de aproximación”.²⁵ Los valores posibles para el indicador 5 son:

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* del enfoque de igualdad y no discriminación tiene por objetivo analizar si las ROP integran acciones para eliminar la discriminación de personas integrantes de grupos que se encuentran histórica, estructural o sistemáticamente discriminados para gozar y ejercer sus derechos.

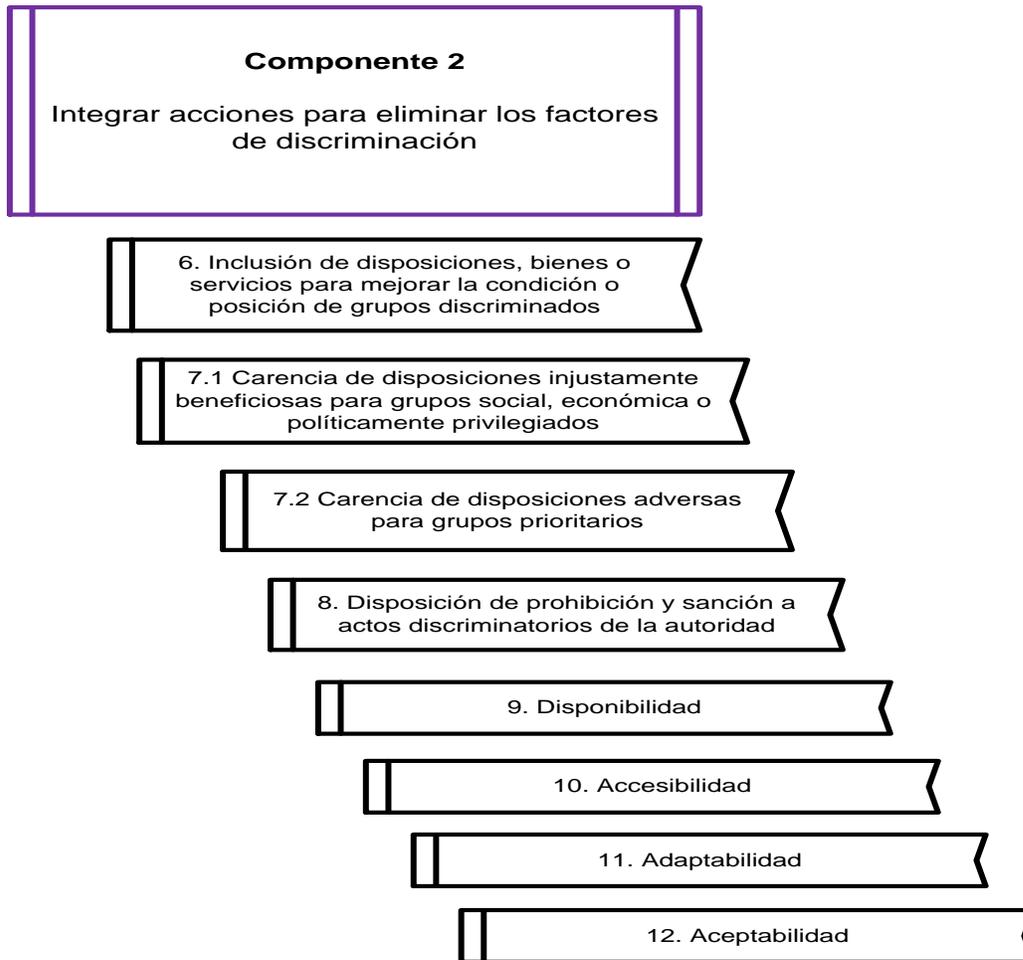
El énfasis de este componente se coloca en ocho indicadores que revisan que los bienes y servicios favorezcan la condición de grupos discriminados, que las disposiciones, requisitos o lineamientos no beneficien a grupos privilegiados, y la

²⁴Los servicios, productos o beneficios que se desprenden de la política pública tienen las características necesarias para poder ser utilizados por todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado, más allá de aquel que se requiere para instalar las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad cuando lo necesiten”. COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, p. 79.

²⁵Artículo 4º fracción 25 de la LPEDDF.

exposición sobre la prohibición de actos discriminatorios por parte de personas funcionarias públicas. En este componente se ubica el análisis de la disponibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad, elementos que toda acción o política pública debe tener como parte de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Si bien, la aplicación particular solamente puede evaluarse a partir de la especificidad de cada política o programa, cuentan con directrices que indican su presencia y se buscan en las disposiciones, requisitos o lineamientos de la regla de operación. Revisemos cada indicador.

Esquema 4. Indicadores Cualitativos del Componente 2 del Enfoque de Igualdad y No Discriminación



Fuente: Elaboración propia con base en COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México.

Indicador 6. Inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados²⁶

El primer indicador del componente 2 evalúa si el programa contempla 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, se encuentren en desventaja para gozar y ejercer sus derechos. El énfasis se coloca en los grupos prioritarios identificados en la LPEDDF o en cualquier otro que resulte del análisis específico de la problemática que atienda el programa; bajo esta lógica, el indicador 6 se relaciona directamente con la correcta descripción de afectaciones diferenciadas que debe realizarse en el diagnóstico (indicador 1) y con la definición de objetivos específicos para eliminar los factores de discriminación (indicador 2). Los valores posibles para el indicador 6 son:

Tabla 6 Valores posibles 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 se despliega en dos indicadores que se enfocan, nuevamente, en el análisis de las disposiciones entendidas como requisitos, lineamientos o condiciones para acceder a los servicios, productos o beneficios. El matiz del indicador 7.1 se coloca en la ausencia de disposiciones que resulten en beneficiosos para grupos privilegiados, incluso para aquellos que se encuentren en menor desventaja comparativa frente a la problemática. La relevancia de un diagnóstico que caracterice a los grupos que se encuentran en mayor desventaja (indicador 1)

²⁶Ausencia de beneficios para grupos privilegiados: los requisitos, lineamientos o condiciones para acceder a los servicios, productos o beneficios de la política, así como los propios servicios, productos o beneficios carecen de disposiciones o características que beneficien de manera injustificada a grupos de población que gozan de privilegios o ventajas sociales, económicos, políticos o de cualquier otra índole”. COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, p. 81.

resulta relevante para la correcta concreción del indicador 7.1. Los valores posibles son:

Tabla 7	
Valores posibles 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 <u>injustificada</u> o <u>desproporcionada</u> beneficiarían, directa o indirectamente, a grupos social, económica o políticamente privilegiados.

En la valoración cualitativa 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 rebasa 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, tal como lo indica la Ley de Desarrollo Social de la Ciudad de México.

Indicador 7.2. Carencia de disposiciones adversas para grupos prioritarios²⁷

El matiz del indicador 7.2, se coloca en que las disposiciones (entendidas como requisitos, lineamientos o condiciones) que considere el programa, así como la naturaleza o las características de los servicios o beneficios que deriven de él, no sean adversas para grupos prioritarios, es decir, para aquellos que se encuentren en condiciones de discriminación y/o mayor desventaja. Tal como en el indicador 7.1, deben quedar claras las razones que justifiquen la toma de decisiones públicas priorizando la atención hacia las personas o grupos que requieran de mayores intervenciones estatales para cerrar brechas de desigualdad y ello debe ser evidente, por supuesto, en que las disposiciones no les resulten discriminatorias. Los valores posibles para el indicador 7.2 son:

²⁷“Ausencia de disposiciones adversas para grupos históricamente discriminados: los requisitos, lineamientos o condiciones para acceder a los servicios, productos o beneficios de la política, así como los propios servicios, productos o beneficios carecen de disposiciones o características que generen un efecto potencial o tangible, de profundización en las desventajas, brechas o limitaciones que enfrentan grupos sociales que han sido histórica, estructural o sistemáticamente discriminados. Con particular atención a los grupos prioritarios”. COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, p. 82.

Tabla 8	
Valores posibles 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 autoridad²⁸

El indicador 8 evalúa la disposición de prohibición a actos discriminatorios por parte de las personas integrantes del servicio público y la especificación de sus respectivas sanciones. Los valores posibles son:

Tabla 9		
Valores posibles 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.

²⁸“La política contempla una disposición específica y explícita en la que se señala la prohibición de que servidores/as públicos/as incurran en un trato que niegue, restrinja o limite derechos, bienes o servicios públicos a grupos de población particulares basado en prejuicios, así como las sanciones respectivas en caso de incumplimiento”. COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, p. 83.

Indicador 9. Disponibilidad²⁹

La disponibilidad hace referencia a la suficiencia del bien o producto que se deriva de la política pública. En el marco de la metodología elaborada para la evaluación de diseño, se consideran tres características que indican una disponibilidad razonable:³⁰

- 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 el indicador 9 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.

²⁹Inclusión de disposiciones que garantizan que los bienes o servicios públicos otorgados observan el componente de disponibilidad: que además de que exista el bien o servicio público en la noma o disposición sea factible o materialmente posible en su disposición”. COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, p. 84.

³⁰COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, p. 84.

Indicador 10. Accesibilidad³¹

La accesibilidad contempla tres características:³²

- 1) Las vías de acceso (física o remota) para la solicitud y/o goce de los bienes o servicios públicos son asequibles para los distintos perfiles de personas que potencialmente forman parte de la población objetivo, particularmente para las personas con algún tipo de discapacidad.
- 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 estrictiones o desventajas significativas para las personas con menores recursos económicos.
- 3) Los requisitos o condiciones establecidos en la norma para solicita o accede 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 relacionan directamente con los indicadores 7.1 y 7.2.

Los valores posibles para el indicador 10 son:

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.

³¹“Las disposiciones, requisitos o lineamientos para acceder a los bienes o servicios públicos contemplados en la política observan el componente de accesibilidad”. COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, p. 85.

³²COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, pp. 85-86.

Indicador 11. Adaptabilidad³³

La posibilidad de flexibilizar lineamientos, dispositivos o requisitos, atendiendo a las dificultades de la población en contextos específicos, es una acción a favor de la igualdad y no discriminación que coloca frenos a posibles violaciones de derechos humanos por cuestiones administrativas, como la falta de algún documento. Por supuesto, la flexibilización requiere de análisis por parte de la unidad administrativa responsable que valoren la afectación en cada caso o la incorporación explícita de mecanismos para operar “casos de excepción”. En el caso de la adaptabilidad se valora un requisito:

- 1) La política contiene de manera explícita un señalamiento que permite, previo análisis de la unidad administrativa 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 prioritarios.³⁴

Los valores posibles para el indicador 11 son:

Tabla 12	
Valores posibles indicador 11	
Suficiente= 1	Deficiente= 0
El documento rector de la política contiene de manera explícita una disposición que señala la característica de adaptabilidad.	El documento rector de la política no contiene de manera explícita una disposición que señala la característica de adaptabilidad.

Indicador 12. Aceptabilidad

Una de las dimensiones prioritarias de la aceptabilidad se relaciona con la participación ciudadana y es que en materia de políticas públicas con enfoque de derechos humanos e igualdad y no discriminación, la participación de actores no estatales resulta indispensable para la caracterización de la problemática, la identificación de posibles soluciones y la evaluación de la implementación. A la par,

³³Las disposiciones, requisitos o lineamientos para acceder a los bienes o servicios públicos contemplados en la política contienen de manera explícita un señalamiento que permite, previo análisis de la unidad administrativa responsable, su flexibilidad a las necesidades y diversidad de contexto de las personas o grupos de personas que forman parte de su población objetivo, a fin de asegurar la igualdad de oportunidades de todas las personas que forman parte de dicha población, especialmente de aquellos que pertenecen a los grupos prioritarios”. COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, pp. 85-86.

³⁴COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, pp. 86-87.

la coherencia de los bienes o servicios que ofrece deben ser coherentes con el respeto a la diversidad cultural y de género. En síntesis, la aceptabilidad es valorada a partir de dos características:³⁵

- 1) El documento rector de la política documenta 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, 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 valores posibles para el indicador 12 son:

Tabla 13 Valores posibles 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

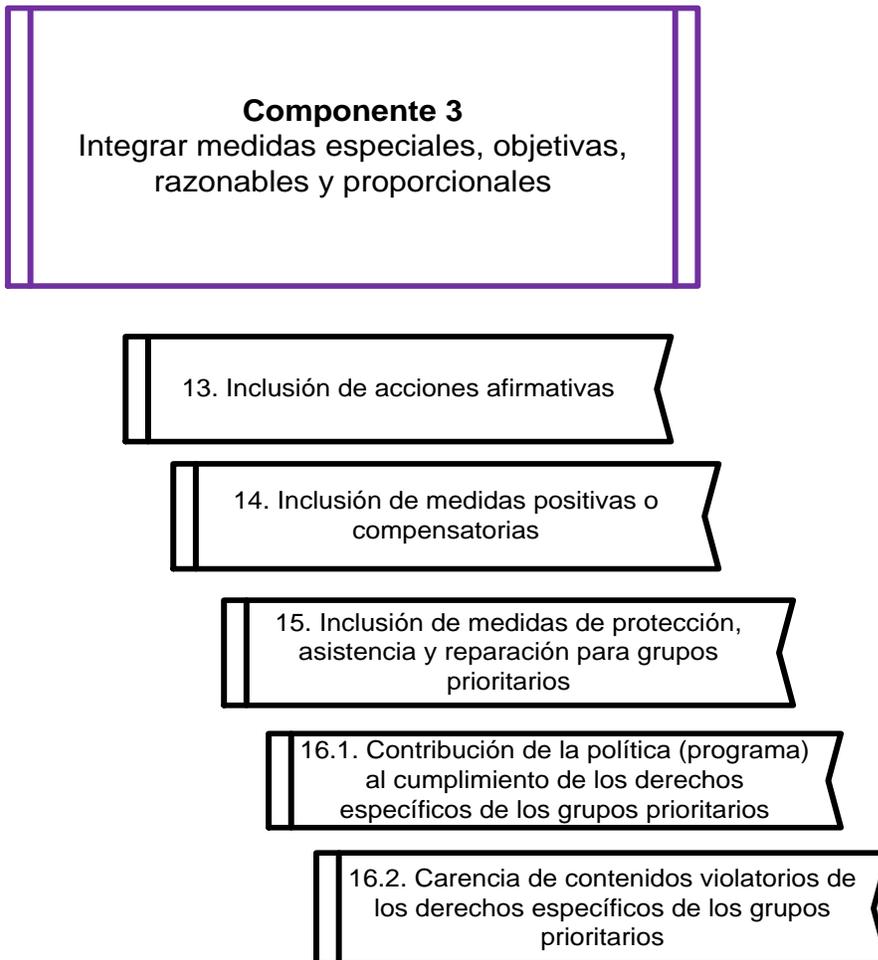
El *Componente 3* del enfoque de igualdad y no discriminación tiene por objetivo analizar si las ROP integran medidas especiales, objetivas, razonables y proporcionales tendientes a garantizar, en un plano de igualdad, la participación en la vida económica social, política y cultural del país, así como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

El énfasis se coloca en cinco indicadores, tres de los cuales 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 “mover la balanza” hacia la paulatina generación de condiciones que

³⁵COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, pp. 87-88.

contribuyan a cerrar brechas y no solamente a garantizar la igualdad de oportunidades; para poder identificar correctamente la focalización de las medidas especiales es relevante contar con un diagnóstico que identifique las distintas condiciones de desventaja, desigualdad o discriminación en grupos que pertenecen a la población potencial y objetivo. Finalmente, los indicadores 15 y 16 hacen una valoración global respecto a la contribución de la política a garantiza derechos. Revisemos cada indicador.

Esquema 5. Indicadores Cualitativos del Componente 3 del Enfoque de Igualdad y No Discriminación



Fuente: Elaboración propia con base en COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México.

Indicador 13. Inclusión de acciones afirmativas³⁶

El objetivo del indicador 13 es identificar si en la política se incluye de manera explícita y reglamentada acciones afirmativas dirigidas a personas o grupos que por cualquier condición puedan encontrarse en situación de desventaja. De acuerdo con la operacionalización del COPRED y EPADEQ, las acciones afirmativas pueden materializarse 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”.³⁷ Los valores posibles para el indicador 13 son:

Tabla 14 Valores posibles 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 encuentran en situación de desventaja pueden presentarse como bienes, servicios o subsidios específicos que atiendan sus condiciones.³⁸ Los valores posibles para el indicador 14 son:

³⁶ “Las Acciones Afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Las acciones afirmativas podrán incluir, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y subrepresentados, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas.” Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), artículo 15 Octavus.

³⁷COPRED-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.

³⁸COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, p. 89.

Tabla 15	
Valores posibles 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 afirmativas

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

El indicador 15 evalúa si existen garantías específicas dirigidas a grupos de población prioritarios que están 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 resulten accesibles para los distintos perfiles de personas que forman parte de la población objetivo.³⁹ Los valores posibles para el indicador 15 son:

Tabla 16		
Valores posibles 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

³⁹COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México, p. 90.

Indicadores 16.1 y 16.2. Contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios y carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios

Finalmente, la batería de indicadores cierra preguntándose por la congruencia del diseño de la política con el respeto, garantía y protección de los derechos específicos de los grupos de población prioritarios. Para ello, se diseñaron dos indicadores:

Indicador 16.1. Contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios. Los valores posibles para el indicador son:

Tabla 17 Valores posibles indicador 16.1	
Suficiente= 1	Deficiente= 0
La política se orienta o contribuye a la realización o garantía de alguno o algunos de los derechos específicos de alguno o algunos de los grupos prioritarios.	La política no orienta o contribuye a la realización o garantía de alguno o algunos de los derechos específicos de alguno o algunos de los grupos prioritarios.

Indicador 16.2. Carencia de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios. Los valores posibles para el indicador son:

Tabla 18 Valores posibles 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 tiene contenidos que de manera directa o indirecta implican la violación o irrespeto a alguno(s) de los derechos humanos, con énfasis en aquellos específicos de los grupos prioritarios.

Los indicadores descritos conforman la batería cualitativa que guía la evaluación y la estructura de las matrices que se elaboran para cada ROP. En ellas, se colocan los datos generales del programa (nombre y ente responsable) y la siguiente información:

- 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
- Preguntas al área/ente implementador/operador del Programa

La primera revisión de las ROP se realiza por una persona externa al equipo quien es la encargada de sistematizar la información en las matrices; paralelamente, cada ROP revisada por el equipo de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento para hacer una segunda revisión que sirve como doble racero a la evaluación. En reuniones de trabajo que convocan el equipo de la Subdirección, se debaten los argumentos y se realizan los ajustes necesarios para lograr una matriz validada.

Posteriormente, se integra un archivo concentrado y específico para cada ente público. En el archivo, las personas responsables encontrarán las matrices argumentadas, y validadas por el equipo responsable del COPRED, que correspondan a los programas bajo su cargo.

La segunda etapa de la ruta de evaluación concluye con la elaboración de los archivos concentrados para cada ente público y la confirmación de la agenda de reuniones que se sostienen con quienes diseñan e implementan los programas sociales evaluados. Las reuniones son el eje del trabajo de campo contemplado en el momento tres de la ruta de evaluación.

Etapas III. Diálogo con Entes Públicos

La evaluación de diseño de programas sociales contempla una etapa de “trabajo de campo” en la que se realizan reuniones con las personas que diseñan las ROP e implementan los programas evaluados. El trabajo de campo tiene dos objetivos. Por un lado, la experiencia previa de evaluación en 2016 permitió identificar que *la batería de indicadores es de observancia general pero de aplicación específica*. Los indicadores y sus valoraciones posibles son directrices que operativizan el enfoque de igualdad y no discriminación y permiten colocar las coordenadas de aquellos elementos que deben estar presentes en una política pública; al tomar como base las obligaciones estatales en la materia, se convierte en una directriz general.

Sin embargo, el cumplimiento efectivo del principio de igualdad y no discriminación –así como el de cualquier derecho humano- depende de las capacidades estatales disponibles para lograrlo. En este sentido, el principio de progresividad es ejemplificador: hay obligaciones pero éstas se pueden alcanzar paulatinamente, sin que ello omita la existencia de obligaciones de implementación inmediata.

El principio de igualdad y no discriminación aunado a los derechos humanos son elementos que orientan el contenido de las políticas y programas e indican cómo focalizar los recursos públicos, pero es innegable la existencia de factores vinculados con la estructura estatal que afectan la forma en cómo las políticas se diseñan e implementan. Tales elementos escapan a la particularidad de la política y representan las “capacidades estatales”⁴⁰ con las que se cuenta para diseñar las políticas públicas e implementarlas de forma adecuada; en otras palabras, estas capacidades son relevantes para indicar “hasta dónde” se pueden cumplir las obligaciones generales del Estado en materia de derechos humanos y la igualdad y no discriminación.

Los límites o posibilidades que las capacidades estatales, permiten reducir efectivamente brechas de desigualdad, sólo pueden evaluarse en la particularidad del programa. Las ROP no son el instrumento de política pública donde deban establecerse las condiciones estatales de cada ente público y, ciertamente, una evaluación exhaustiva de ello no es objeto de nuestra evaluación. Sin embargo, omitir tal marco afecta la viabilidad de las recomendaciones que se derivan de esta evaluación; finalmente, las capacidades estatales son ineludibles al momento de diseñar soluciones públicas, orientadas al cumplimiento de las obligaciones estatales en el marco de problemáticas de derechos humanos.

En la reunión de trabajo con los entes públicos, no sólo se debaten los argumentos respecto a la valoración de los indicadores cualitativos y se formulan las preguntas que el COPRED emite a quienes diseñan las ROP, sino que se buscan soluciones en conjunto para ampliar la garantía del principio de igualdad y no discriminación teniendo como fondo el marco de capacidades estatales -conocido por quienes implementan el programa- para afinar la viabilidad de las recomendaciones que se derivan de la evaluación.

El segundo objetivo del trabajo de campo es que las recomendaciones del COPRED puedan ser incorporadas antes de enviar la ROP, en su versión 2018, al EVALÚA CDMX para la revisión que tiene mandatada el Consejo. De esta forma, se suman esfuerzos entre el ente público, EVALÚA CDMX y COPRED para contar con ROP más consolidadas y fortalecidas en la garantía del principio de igualdad y no discriminación en el marco del derecho humano al que contribuye a garantizar cada

⁴⁰“La capacidad estatal refiere a factores que afectan la habilidad de las entidades públicas de diseñar políticas públicas y de ponerlas en práctica de forma eficaz y eficiente (...) Entre estas capacidades, se destacan: 1) La burocracia como un actor transversal en el diseño y la implementación de políticas, 2) Los sistemas de comprar públicas como una herramienta crucial en la etapa de implementación, 3) La participación ciudadana como un ingrediente del proceso de rendición de cuentas del Estado para mejorar las políticas, y 4) La transformación de las experiencias de políticas en conocimiento y aprendizajes que permitan aumentar su efectividad”. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2015). *Un Estado más efectivo: Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. Colombia, pp. 20, 44.

programa. Para ello, se convoca a los equipos que diseñan las ROP, a quienes implementan y si el ente público lo considera pertinente, a quienes se encargan de la evaluación interna del Programa.

Para la Evaluación 2017, el compromiso del personal vinculado a los Programas resultó imprescindible en el logro de la etapa de “trabajo de campo” ante la situación de emergencia que todas las instituciones públicas tuvieron que atender después de los sismos del 7 y 19 de septiembre. Para ellos y ellas, nuestro reconocimiento y agradecimiento.

Capítulo II. Evaluación de Diseño de Reglas de Operación de Programas Sociales de la Ciudad de México: Consideraciones Generales

Lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales en la Ciudad de México: encuadre y referencias básicas

La Ley de Desarrollo Social (LDS) vigente en la Ciudad de México establece que las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública que tengan a su cargo programas destinados al desarrollo social deben publicar las reglas de operación de los programas, a más tardar el 31 de enero del año en ejercicio, en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.⁴¹

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA CDMX) emite anualmente los “Lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales” (en adelante, Lineamientos) que los entes públicos están obligados a tomar como referencia para garantizar que cumplan con la Ley y el Reglamento de Desarrollo Social. Los Lineamientos tienen el objetivo de:

(...) establecer los criterios para que las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México den cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF) y su Reglamento, en cuanto a la elaboración y publicación de las reglas de operación de los programas sociales que tienen a su cargo; considerando que las reglas de operación son el conjunto de normas que rigen cada uno de los programas sociales, que incluyen disposiciones que precisan su operación. Esto con el fin de asegurar la transparencia, eficacia, eficiencia y no discrecionalidad en el uso y otorgamiento de apoyos, subsidios, servicios y ayudas a la población beneficiaria, a través de los programas sociales.⁴²

En la actual administración, EVALÚA CDMX ha emprendido un proceso de consolidación de los Lineamientos para incorporar componentes, definiciones y orientaciones metodológicas⁴³ que permitan a los entes públicos involucrarse en una mecánica constante de revisión para afinar las ROP, armonizarlas con los objetivos de la política de desarrollo social e incorporar metodologías de planificación congruentes con el Presupuesto Basado en Resultados, adoptado por

⁴¹Artículo 34, fracción I de la Ley de Desarrollo Social de la Ciudad de México; Artículos 50 y 51 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

⁴²Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de octubre 2017, p. 38.

⁴³Los primeros Lineamientos se publicaron en 2010. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de octubre 2017, p. 46.

la Administración Pública de la Ciudad de México. En suma, se busca que los instrumentos de política pública sean técnicamente más precisos.

El análisis anual que EVALÚA CDMX realiza al conjunto de Reglas de Operación emitidas devela aquellos procesos de planificación que requieren mejorarse y permite una mirada sistemática y vigente respecto al estado que guardan las Reglas de Operación.⁴⁴

Los Lineamientos indican la estructura y apartados que deben considerarse en las ROP y precisan los contenidos a tratar en cada sección; por tanto, son un documento de referencia indispensable para la evaluación de la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación realizada por COPRED.

Las referencias que en este documento se hagan a los Lineamientos conciernen a los vigentes, publicados en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 31 de octubre de 2017, que norman el diseño de las ROP evaluadas por COPRED.

Lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los programas sociales para el ejercicio 2017

Contenidos de las Reglas de Operación⁴⁵

Introducción

- 1) Antecedentes
- 2) Alineación Programática
- 3) Diagnóstico
 - Problema social que se atiende y su magnitud.
 - Causas y efectos observados del problema social: Una vez definido el problema central, se analizan los efectos que dicho problema provoca en la población, en el ambiente o en el desarrollo económico y social.
 - Manera en el que el programa busca contribuir a la resolución del problema identificado; indicando las causas del problema que se atacan y aquellas que no.
 - Establecer la línea de base que se constituye por los valores iniciales de los indicadores del problema que dio origen al programa. Dicha base constituye un parámetro indispensable para evaluar los impactos de la intervención porque permite comparar las situaciones antes, durante y después de su ejecución.
 - Definición de poblaciones.
 - Población Potencial: parte de la población de referencia que es afectada por el problema (o que será afectada por este), y que por lo tanto requiere e los

⁴⁴ La sistematización de los avances, retos y estrategias de profesionalización se exponen en el acápite de “Introducción” de los Lineamientos publicados, año con año, en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.

⁴⁵ *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 31 de octubre 2017, pp. 40-49. Los apartados mínimos que deben incluir las ROP se norman en el Artículo 33 de la Ley de Desarrollo Social y el artículo 50 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social. Los Lineamientos elaborados por EVALÚA CDMX.

servicios o bienes que proveerá el programa (magnitud total de la población en riesgo).

- Población Objetivo: Subconjunto de la población total (población de referencia) a la que están destinados los productos del proyecto.
- Población Beneficiaria: parte de la población objetivo que recibe los productos. Aquellas personas físicas o morales pertenecientes a una población que tiene como particularidad compartir la misma problemática o características que la política o programa social que busca combatir, y que cubriendo los requisitos que se establecen en las reglas de operación se encuentran inscritos dentro del mismo, siendo acreedores a los beneficios que se otorga.
- Derechohabiente: persona habitante o que transita en la Ciudad de México, que dadas sus características sociales, económicas, demográficas o de vulnerabilidad, por Ley tiene el derecho a recibir de los programas sociales prestaciones en especie, en efectivo, servicios o subsidios. Entendiendo ésta acción no como un apoyo de atención a necesidades insatisfechas sino como una obligación del Estado para coadyuvar al pleno goce de los derechos sociales, económicos y culturales de sus habitantes.

- I. Dependencia o entidad responsable del programa
- II. Objetivo y Alcances
- III. Metas Físicas
- IV. Programa Presupuestal
- V. Requisitos y procedimientos de acceso
 - V.1. Difusión
 - V.2. Requisitos de Acceso
 - V.3. Procedimientos de Acceso
 - V.4. Requisitos de permanencia, causales de baja o suspensión temporal
- VI. Requisitos de Instrumentación
 - VI.1. Operación
 - VI.2. Supervisión y control
- VII. Procedimiento de queja o inconformidad ciudadana
- VIII. Mecanismos de exigibilidad
- IX. Mecanismos de evaluación e indicadores
 - IX.1. Evaluación
 - IX.2. Indicadores
- X. Formas de participación social
- XI. Articulación con Otros Programas y Acciones Similares

Los Lineamientos y la incorporación del principio de igualdad, no discriminación y los derechos humanos

Los Lineamientos incorporan elementos del principio de igualdad, no discriminación y del enfoque de derechos humanos que deben ser considerados por los entes públicos. Los apartados donde la vinculación es explícita se exponen a continuación.

El apartado de “**Objetivos y Alcances**” considera la argumentación explícita sobre la contribución de los programas sociales al cumplimiento de derechos humanos. La formulación de los objetivos específicos deberá señalar puntualmente el o los derechos sociales que se buscan garantizar con el programa social, considerando que:

(...) los Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocidos universalmente son: derecho a un empleo y a un salario digno; derecho a la protección social; la protección y asistencia a la familia; el derecho a un nivel de vida adecuado (alimentación, vivienda, agua y vestido); derecho a la educación; derecho a la salud; derecho al acceso a la cultura; y medio ambiente saludable. Adicionalmente, aquellos que marca la Ley de Desarrollo Social y su Reglamento: infraestructura social, economía popular, deporte, promoción de la equidad y cohesión e integración social.⁴⁶

Bajo esta lógica, los alcances tendrán que establecer la trascendencia y repercusión del programa social sobre el problema que atienden y /o derecho que buscan garantizar.

En cuanto a elementos que garanticen el principio de igualdad y no discriminación, los “**Objetivos Específicos**” tendrán que señalar las estrategias y mecanismos previstos para fomentar la equidad social y de género, así como lograr la igualdad en la diversidad.

En caso de que el Programa no se encuentre en condiciones de alcanzar la universalidad, deberá incluir en la definición de sus “**Metas Físicas**” la delimitación del ámbito socio espacial de intervención y especificar las estrategias para cumplir el artículo 27 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y el artículo 74 de su Reglamento.⁴⁷

Los “**Requisitos de Acceso**” tendrán que ser acordes con el tipo de población objetivo de que se trate (por ejemplo, niñas/os, adolescentes, personas con discapacidad, personas adultas mayores, mujeres embarazadas, personas en condición de analfabetismo, indígenas, entre otros). Por otro lado, los “**Procedimientos de Acceso**” deberán explicitar, en todos los casos, los criterios y procedimientos de acceso en situaciones de excepción para poblaciones en situación de vulnerabilidad y/o discriminación.

Los Lineamientos precisan la incorporación de procedimientos para interponer “**Quejas o Inconformidades Ciudadanas**” que deberán considerar procesos ágiles, expeditos y accesibles. En pleno reconocimiento a la exigibilidad de los derechos sociales, destinan un apartado específico a los “**Mecanismos de Exigibilidad**” a donde las personas beneficiarias o derechohabientes pueden

⁴⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de octubre 2017, p. 42.

⁴⁷Ver: páginas 16 y 17 sobre criterios territoriales para priorizar.

acudir para hacer efectivos sus derechos y exigir el acceso a los servicios garantizados. Al respecto, el Lineamiento indica que:

Se deberá especificar textualmente que: “Los casos en los que se podrán exigir los derechos por incumplimiento o por violación de los mismos pueden ocurrir en al menos los siguientes casos:

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

Indicar que la Contraloría General del Gobierno de la Ciudad de México es el órgano competente para conocer las denuncias de violación e incumplimiento de derechos en materia de desarrollo social.⁴⁸

Finalmente, el Lineamiento considera la incorporación de un apartado que dé cuenta de las **“Formas de Participación Social”** consideradas por el Programa. El marco normativo de referencia es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que garantiza la participación activa en todas las fases del ciclo de la política pública: planeación, programación, implementación y evaluación de los programas y acciones de desarrollo social. Por tanto, la ROP debería:

10.1. Indicar la forma como participan en la planeación, programación, implementación y evaluación de los programas y acciones de desarrollo social la población: de manera individual y/o colectiva; a través de algún órgano de representación como: Consejos, Comités Vecinales, Comités de seguimiento de Administración, de Supervisión, de control, entre otros.

10.2. Además señalar cuál es la modalidad de participación social: información, consulta, decisión, asociación, deliberación, entre otras.⁴⁹

La referencia a la participación es de principal relevancia en tanto afirmación del derecho de todas las personas y/o grupos a participar en la conducción de los asuntos públicos en igualdad de circunstancias;⁵⁰ en la evaluación de diseño realizada por el COPRED, la participación se encuentra asociada con el indicador de aceptabilidad.

⁴⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de octubre 2017, p. 45.

⁴⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de octubre 2017, p. 45.

⁵⁰Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 10 de noviembre 2016, p. 27.

Tendencias Generales

La revisión de las ROP que conforman la muestra de evaluación de diseño, develó tendencias que derivan de la estructura de los Lineamientos. Los argumentos particulares a cada ROP se exponen ampliamente en el siguiente capítulo; sin embargo, se presentan referencias generales que corresponden a indicaciones y disposiciones del Lineamiento con el objetivo de ofrecer un panorama general de las formas en cómo los entes públicos responden al Lineamiento en la incorporación del principio de igualdad, no discriminación y derechos humanos. Panorama que, sin entrar en las particularidades de las ROP, permita establecer un marco que contextualice el análisis realizado en el Capítulo III de la evaluación.

Como se expuso líneas arriba, los Lineamientos indican que en los objetivos específicos deberá señalarse el o los derechos sociales que se buscan garantizar y en los alcances establecer la trascendencia y repercusión del programa social sobre el problema que atienden y/o derecho que buscan garantizar. Al respecto, es conveniente hacer una precisión sobre la relación entre el diagnóstico y los objetivos y alcances.

El diagnóstico acota el problema público, especifica el área de intervención y la estrategia del ente para tratarlo; representa la argumentación más relevante para encuadrar la acción pública. A partir de él, se encuadran los objetivos, general y específicos, del Programa. La revisión de las ROP permitió identificar que en aquellos casos donde el problema público incorpora al análisis elementos de derechos humanos y un enfoque diferenciado, respecto a efectos que el problema tiene en los grupos que conforman la población objetivo y beneficiaria, la formulación de los objetivos específicos (incorporando el derecho al que contribuye a garantizar el Programa) se realiza de forma coherente y corresponde con la problemática identificada. Incluso, lo establecen en el objetivo general, lo que robustece y armoniza a un más la ROP con los compromisos estatales en materia de igualdad, no discriminación y derechos humanos. De lo contrario, la incorporación del derecho en los objetivos específicos se realiza de forma incoherente e imprecisa o se enuncia en un párrafo ubicado inmediatamente después de los objetivos pero sin argumentación que articule la contribución con la problemática.

Siguiendo la lógica relacional entre el diagnóstico y la intervención pública, resultará de mayor facilidad para el ente establecer los alcances, en los términos citados por el Lineamiento, cuando el diagnóstico permite entender el problema público desde una mirada de derechos humanos e igualdad y no discriminación, que cuando se formula el diagnóstico con referencias a problemas sociales, pero sin señalar la intervención o el papel del Estado frente a ellos.

La identificación del problema público en el diagnóstico reconociendo los efectos diferenciados sobre grupos específicos que forman parte de las poblaciones objetivo y beneficiaria facilita la identificación y enunciación de las estrategias y

mecanismos previstos para fomentar la equidad social y de género. Integrar en el Lineamiento la indicación de tratar el problema desde el análisis respecto a las distintas condiciones de los grupos, enfatizando sus circunstancias de desigualdad y discriminación y no presentar a la población como un grupo homogéneo contribuiría a formalizar una labor de análisis de las diferencias que se realiza intuitivamente por quienes diseñan las ROP.

La solicitud de explicitar en los procedimientos de acceso los criterios y procedimientos en situaciones de excepción es una práctica que aporta de forma sustantiva a la incorporación de las medidas requeridas en materia de igualdad y no discriminación. En este sentido, destaca que en el apartado de metas físicas de las ROP, los entes públicos complementan la focalización territorial con criterios que visibilizan la incorporación de medidas a favor de grupos específicos.⁵¹

La incorporación de situaciones de excepción y criterios complementarios de focalización dentro de los programas representan una contribución fundamental de los Lineamientos al permitir identificar con claridad medidas afirmativas, positivas, compensatorias y de protección. Sin duda, su continuidad como apartado obligado en los Lineamientos permitirá, a mediano plazo, tener referencias certeras respecto a lo que los entes realizan en términos de medidas para abatir la discriminación y la desigualdad.

La incorporación de procedimientos para interponer quejas o inconformidades ciudadanas y activar los mecanismos de exigibilidad resulta indispensable para garantizar la exigibilidad de los derechos sociales; al respecto, se observa la relevancia de que se consideren procedimientos y recursos acordes a condiciones de grupos específicos.

Diversificar los medios para interponerlos, abrirlos a opciones electrónicas o telefónicas y particularmente, pensar en procedimientos que sean pertinentes para grupos como niñas, niños o adolescentes, personas con discapacidad o personas integrantes de poblaciones callejeras que por sus condiciones podrían encontrar dificultades para interponer las quejas, y mecanismos de exigibilidad por vía escrita y presencial, serían acciones que consolidarían la mirada incluyente de los programas sociales de la Ciudad de México.

Finalmente, respecto del apartado de formas de participación social, se observa que agregar el término de “participación eficaz” en las indicaciones que orientan el desarrollo del apartado contribuiría a que ésta se diversifique y no se limite en los hechos –como ocurre en algunos casos- en resolver cédulas de evaluación de los servicios.

La incorporación efectiva de la participación en los distintos momentos de la política pública requiere de un proceso de fortalecimiento de las capacidades estatales y de

⁵¹Ver: páginas 16 y 17 respecto a la focalización territorial.

la sociedad civil que rebasa el ámbito de acción de los Lineamientos. Sin embargo, es innegable la relevancia de que los Lineamientos consideren elevar el parámetro hacia una participación efectiva e invitar a los entes a adoptar medidas progresivas frente a ello considerando sus capacidades estatales.

En la sección de recomendaciones de este documento se abordan con profundidad las propuestas de incorporación y modificación que se realizan a los Lineamientos, con el objetivo de fortalecer la incorporación de la igualdad, no discriminación y los derechos humanos en las ROP y cuya posibilidad de aplicación dependen de su inclusión en los Lineamientos.

Capítulo III. Evaluación de Diseño de Reglas de Operación de Programas Sociales de la Ciudad de México: Consideraciones Particulares

La presentación de resultados de la evaluación de diseño expone el análisis particular de cada ROP alrededor de tres apartados. De manera introductoria, se presenta el objetivo general, las estrategias a implementar por el Programa y la población objetivo; así como elementos particulares relevantes para contextualizar cada Programa. El apartado *Resultados de la Evaluación* expone el análisis en función de los indicadores que valoran la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación.⁵² Finalmente, el acápite de *Recomendaciones* enlista las observaciones derivadas del análisis.

El contenido de cada evaluación corresponde a la articulación entre el análisis documental y la retroalimentación de los entes públicos durante el trabajo de campo. De los diálogos sostenidos con quienes formulan las ROP, resultaron precisiones que requirieron una revisión complementaria a las reglas para consolidar la valoración cualitativa. El análisis expuesto en los *Resultados de la Evaluación* deriva del proceso descrito.

Las *Recomendaciones* enunciadas fueron reformuladas tras las observaciones realizadas por los entes con el objetivo de asegurar su pertinencia y precisión en esta valoración. Exclusivamente en aquellos casos donde la argumentación del ente público requirió precisiones particulares, se coloca una tabla en el texto que recupera las observaciones expuestas por quienes diseñan las ROP con el objetivo de robustecer la evaluación.⁵³

Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social (Más Becas, Mejor Educación)

El Programa “Educación Garantizada” a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-CDMX) establece como Objetivo General en la Regla de Operación (ROP):

Apoyar a que 25,500 niñas y niños residentes de la Ciudad de México, de 6 a 14 años, inscritos en escuelas públicas de primaria y secundaria de la

⁵²La metodología que sustenta la evaluación de la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación se expone en el Capítulo I. Aparato Metodológico.

⁵³La exposición de argumentos en las precisiones de los entes públicos es una versión editada para la publicación de los audios de las reuniones realizadas en el trabajo de campo.

Ciudad de México y que son vulnerables 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.⁵⁴

El Programa forma parte del Sistema Integral de Atención y Apoyo a las y los Estudiantes de Escuelas Públicas en el Distrito Federal,⁵⁵ cuyo objetivo se explícita en la fracción I del Artículo 6.⁵⁶ La entidad responsable de la operación del Programa, incluida la distribución mensual de los recursos económicos, es el DIF-CDMX a través de la Subdirección de Niñez en Situación de Vulnerabilidad y, de manera complementaria, la Dirección de Recursos Financieros.

El Programa vincula el apoyo económico con un conjunto de actividades lúdicas y de esparcimiento que puede ofrecer a partir de convenios de colaboración con museos, centros recreativos, casas de cultura y otros establecimientos.

En términos de las metas físicas para 2017, se contempla otorgar 25,500 becas mensuales con un monto de \$800.00 y se pretende que en el ejercicio fiscal, 4,500 apoyos sean becas nuevas por sustitución. “Más Becas, Mejor Educación” se focaliza en niñas y niños que se encuentran en desventaja y condiciones de vulnerabilidad por carencia social o en pobreza; por lo que el perfil de población que atiende corresponde a la intersección de dos grupos prioritarios identificados en la Ley para Prevenir y Elimina la Discriminación del Distrito Federal: niños y niñas, y personas cuyo ingreso mensual las ubica en situación de pobreza.

⁵⁴Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 7.

⁵⁵“El Sistema Integral se conformará por las acciones y programas dirigidos a los estudiantes que residen en el Distrito Federal y que estudian en instituciones públicas ubicadas en la Ciudad de México de tipo inicial, básico, medio superior y primer año del tipo superior, así como las modalidades de educación especial, indígena, educación para adultos y extraescolares, tendentes a mejorar su rendimiento escolar, incrementar sus posibilidades de acceso al siguiente tipo del sistema educativo, contribuir a su permanencia escolar, a concluir sus estudios y cualquier otra relacionada con el otorgamiento de estímulos, ayudas y apoyos económicos, en especie o de servicios a las y los estudiantes.” Artículo 5 de la Ley del Sistema Integral de Atención y Apoyo a las y los Estudiantes de Escuelas Públicas en el Distrito Federal.

⁵⁶“Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social, “Más becas, mejor educación”, a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal., cuyo objetivo general será contribuir con el derecho a la educación para promover y fortalecer su permanencia en el sistema escolarizado, evitando la deserción y revirtiendo el círculo de exclusión social a mediano y largo plazo; proporcionando una “beca escolar” a las niñas, niños y adolescentes entre 6 y 14 años de edad, que por diversas circunstancias viven en situación de vulnerabilidad social y económica en el Distrito Federal, durante la educación primaria y secundaria, que cubran con el estudio socioeconómico y los requisitos pertinentes.” Fracción I, artículo 6 de la Ley del Sistema Integral de Atención y Apoyo a las y los Estudiantes de Escuelas Públicas en el Distrito Federal.

Resultados de la Evaluación

El **Diagnóstico (Indicador 1)** identifica tres causas relevantes de la deserción escolar: los ingresos insuficientes en las familias, apoyos gubernamentales escasos y un sistema educativo cuyo enfoque no logra sostener la trayectoria escolar de niñas, niños y adolescentes en el nivel básico. Entre las consecuencias de la problemática se identifican: “que las niñas, niños y adolescentes se relacionan de manera más cercana con un ambiente inadecuado para su sano desarrollo, se incorporan al mercado laboral de una forma temprana y como mano de obra poco calificada.”⁵⁷

Posteriormente, se presentan estadísticas relativas a la pobreza a nivel nacional y en la Ciudad de México y refieren las distintas becas escolares, para enfatizar la particularidad del Programa “Más becas, mejor educación” que destaca por su apoyo sostenido en un período de tres años y por el monto mensual que otorga. Integra resultados de la Evaluación Externa de Resultados e Impacto realizada por Evalúa CDMX y enuncia que “pretende aumentar la equidad en el acceso a una educación formal, consolidando los derechos asociados a la educación y programas de apoyo institucional, con estándares de calidad y abatir la deserción escolar, con especial atención hacia las personas en desventaja y condiciones de vulnerabilidad.”⁵⁸

El apartado podría fortalecerse al ampliar la argumentación respecto a las condiciones de desventaja que enfrenta la población objetivo, atendiendo con mayor precisión el enfoque diferenciado, por ejemplo, entre niñas y niños. Sería conveniente que se articule con mayor profundidad las actividades lúdicas y de esparcimiento cultural con la beca para señalar los efectos en términos de un modelo integral. Por supuesto, en la medida en que el diagnóstico especifique con mayor claridad la problemática en función del derecho a la educación, la contribución del Programa resultará con argumentos más integrales que fortalezcan la coherencia de la ROP.

Los objetivos específicos del Programa son los siguientes:⁵⁹

- a) Otorgar una Beca Escolar (apoyo económico) a niñas y niños entre 6 y 14 años de edad residentes en la Ciudad de México, de 6 a 14 años, inscritos en escuelas públicas de primaria y secundaria de la Ciudad de México, vulnerables por carencia social o en situación de pobreza, que cumplan con los requisitos establecidos en las presentes Reglas de Operación.
- b) Otorgar actividades lúdicas y de esparcimiento cultural con enfoque de Derechos Humanos y Equidad de Género, consolidando un Padrón de

⁵⁷ *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 31 de enero de 2017, p. 6.

⁵⁸ *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 31 de enero de 2017, p. 7.

⁵⁹ *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 31 de enero de 2017, pp.7-8.

Derechohabientes que esté conformado al menos por un 51% de niñas y un 49% de niños con el fin de dar seguimiento al Programa General de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México, que promueve acciones afirmativas que mejoren el nivel educativo de las mujeres.

El primer objetivo identifica la condición de desigualdad de su población beneficiaria; en tanto que el segundo, especifica una acción afirmativa que pretende contribuir a mejorar el nivel educativo de las mujeres. Por tanto, sí observa la **existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación (Indicador 2)**; pero, se sugiere que éstos objetivos se redacten tomando como base el derecho o derechos que contribuyen a garantizar y no presentarlos como servicios sin articulación explícita con el derecho a la educación.

No se observan sobre **requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (Indicador 3)**, tampoco hay **requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorios (Indicador 4)**. Sin embargo, hay un conjunto de disposiciones administrativas que hay que revisar, pues su aplicación puede derivar en acciones indirectas de exclusión o en ambigüedades innecesarias en las ROP.

Se observa que el Programa beneficia a un niño o niña por familia, no se argumenta al respecto y resulta restrictivo entre integrantes de la misma familia y contraviene la dimensión individual del derecho a la educación; al respecto, es indispensable revisar los siguientes lineamientos: el requisito de acceso número 3: “Que las niñas y niños solicitantes o alguno de sus hermanos, no haya recibido antes el apoyo del presente programa, ya que este sólo podrá otorgarse por única ocasión a un menor por familia”⁶⁰ y la causa de baja del Programa número 2: “Cuando se compruebe documentalmente la existencia de un alta repetida o la existencia de hermano/a con beca de la misma familia”,⁶¹ para argumentar su razonabilidad, proporcionalidad, pertinencia y garantizar que los efectos derivados del Programa, por tales cláusulas, no profundizan brechas de desigualdad al interior de la familia y entre hermanos/as. Por otro lado, respecto a la estrategia se indica que el programa se otorgará por un máximo de 3 años de tiempo, pero no se presenta ninguna evidencia que indique que tal período de tiempo es suficiente para contribuir con los objetivos del Programa y podría vulnerar el derecho a la educación de algunos niñas y niños que no podrían continuar con sus estudios sin la transferencia económica.

En las causales de baja se indica “Que se detecte mal uso de los recursos proporcionados”⁶² y en los requisitos documentales se solicita una carta compromiso que establece “el buen uso del recurso otorgado”,⁶³ es indispensable que los requisitos y condiciones se establezcan en función de criterios objetivos y

⁶⁰Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 10.

⁶¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 16.

⁶²Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 16.

⁶³Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 15.

no valorativos; por lo que es necesario que el ente modifique ambos lineamientos incorporando criterios objetivos.

En las causales de baja del Programa hay un conjunto de disposiciones que no dependen directamente de las niñas y niños beneficiarios del Programa y recaen en el ámbito de responsabilidad y decisión del padre, madre o tutor responsable, estos son:⁶⁴

- El incumplimiento en la entrega oportuna de la documentación necesaria para la renovación de la beca escolar;
- Cuando se verifique que la madre, padre o tutor hayan proporcionado información falsa y no cumpla con los requisitos de ingreso o permanencia en el Programa;
- Por renuncia expresa de la madre, padre o tutor; en este caso deberá expresar esta voluntad por escrito con su firma autógrafa y será aceptada previa valoración de la Subdirección de Niñez en Situación de Vulnerabilidad.
- Por no informar oportunamente un cambio de domicilio.
- Cuando el domicilio señalado por la madre, padre o tutor no exista o éste se encuentre fuera de la Ciudad de México y/o no se cuenten teléfonos para su contacto y no se pueda localizar al derechohabiente.
- Al momento de incumplir con alguno de los compromisos adquiridos en la Carta Compromiso.
- Al comprobarse que la documentación entregada está alterada, es falsa o apócrifa.

Algunas consecuencias de estos actos tienen efectos sostenidos, particularmente, cuando algún documento es alterado “el trámite será cancelado, quedando permanentemente almacenada la información dentro de la base de datos del programa, sin posibilidad de ser realizado nuevamente.”⁶⁵ Si bien, podrían considerarse criterios de exclusión que permitan dar movilidad al padrón para facilitar el ingreso a personas en lista de espera es indispensable que en su aplicación se garantice la protección del niño, la niña y adolescente y se valoren las consecuencias de la baja del programa, caso por caso, en materia de derechos humanos garantizando la aplicación del principio pro persona, el interés superior del niño y la niña y no esperar a los actos de impugnación del acto de autoridad.

El diseño del Programa contempla las características necesarias de un **Diseño Universal (Indicador 5)**. El Programa sí incluye **disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados (Indicador 6)**, en específico, de niñas, niños y adolescentes que son vulnerables por carencia social o se encuentran en situación de pobreza.

⁶⁴Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 16.

⁶⁵Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 11.

El Programa **carece de disposiciones injustamente beneficiosos para grupos social, económica o políticamente privilegiados (Indicador 7.1)**, y **carece de disposiciones adversas para grupos prioritarios (Indicador 7.2)**.

La ROP indica un procedimiento de queja “si la persona considera que fue excluida del Programa”, así como mecanismos de exigibilidad a los que pueden acudir cuando consideran que sus derechos fueron incumplidos o violados; sin embargo, no se especifican procedimientos de quejas para causas distintas a la “exclusión” y no existe de forma explícita la **disposición de prohibición y sanción de actos de autoridad (Indicador 8)**. 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.

En relación a los criterios sobre **Disponibilidad** se observa que el programa cubre el 2.22% de la población potencia y 4% de la población objetivo, los requisitos son asequibles para los distintos tipos de población. 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; incluso, los requisitos de permanencia que consideran la entrega semestral de comprobantes de asistencia y permanencia en la escuela y de domicilio, así como los filtros para determinar las condiciones económicas de la niña, niño o adolescente se consideran proporcionales y razonables. Solamente se sugiere, respecto los horarios de atención en los módulos verificar, que existen opciones disponibles 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 de 9 a 15 horas.

La ROP señala que “los casos de excepción deberán ser valorados y aprobados por el Titular de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez y Desarrollo Comunitario”,⁶⁶ mostrando una disposición que abre la posibilidad a flexibilizar disposiciones, requisitos o lineamientos para acceder a los bienes o servicios públicos y da cuenta de la **Adaptabilidad (Indicador 11)** del Programa. Resulta importante que el documento rector del Programa establezca que la determinación en los casos de excepción deberá considerar el interés superior del niño y la niña, así como el principio pro persona. Los casos excepcionales se exponen, en esta evaluación, en las medidas positivas (Ver Indicador 15 más adelante).

⁶⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 16.

En términos de la **Aceptabilidad (Indicador 12)** del Programa se considera la participación de las personas derechohabientes a partir de una evaluación individual; resulta relevante que se consideren mecanismos pertinentes y adecuados para niñas, niños y adolescentes considerando que se garantice su derecho a la participación. En la ROP se indica un señalamiento que indica “Las madres, padres o tutores de los derechohabientes contribuyen de manera importante al buen funcionamiento del programa a través de la proporción de información durante la implementación y evaluación, sobre las familias que hacen uso indebido del recurso asignado”⁶⁷, la indicación debe retirarse de la ROP en tanto coloca a las familias en una función que puede derivar en sanciones para otras personas, acciones que solamente corresponden a autoridades competentes.

El Programa dispone en su segundo objetivo específico que pretende consolidar un Padrón de Derechohabientes conformado, por al menos, 51% de niñas y 49% de niños, que identifica como una no dispone de disposiciones que puedan considerarse implícita o explícitamente como **acciones afirmativas (Indicador 13)** para mejorar el nivel educativo de las mujeres.

La ROP dispone un conjunto de disposiciones que, implícitamente, se consideran **medidas positivas o compensatorias (Indicador 14)**. Por un lado, cuando la persona tenga dificultades para realizar la solicitud en línea pueda acudir a algún Módulo de Atención Ciudadana del Programa para realizar su pre-registro. Por otra parte, cuando la o el adolescente derechohabiente cumple 15 años durante el ciclo escolar en curso, la baja se realizará al finalizar el ciclo escolar vigente para no afectar la conclusión del grado.⁶⁸ Finalmente, se establecen criterios para dar prioridad en la lista de espera en atención a la especificidad de ciertos casos⁶⁹ que pueden considerarse como medidas positivas:

1. 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.
2. 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.⁷⁰

⁶⁷Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 31.

⁶⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 5.

⁶⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017. pp.15-16.

⁷⁰Se recupera textualmente la modificación realizada al inciso publicada en: Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 18 de septiembre 2017, p. 20.

3. Cuando el derechohabiente fallezca, la beca podrá ser transferida a un hermano(a) de la misma familia, que cumpla con los requisitos de la presente Regla de Operación.
4. 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.
5. A quienes hayan pertenecido a proyectos afines a este programa implementados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el año 2015, serán integrados al programa de conformidad con la capacidad presupuestaria del Mismo.

También se considera como una medida implícita, la disposición de reactivar el apoyo dentro del Programa –sin contar con retroactividad de transferencias monetarias- cuando se detecte una baja mal justificada.

En cuanto a la inclusión de **medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (Indicador 15)**, la ROP modificó disposiciones, criterios y requisitos para armonizarse, en el marco de sus competencias y alcances, con el Acuerdo por el que se declara a la Ciudad de México Una Ciudad Santuario bajo el cual se protege a la población de personas connacionales retornadas, migrantes, refugiadas y apátridas. Sin embargo, se sugiere al ente valorar la inclusión de otras medidas de protección hacia sectores que se encuentren también en desigualdad, por ejemplo, niñas, niños y adolescentes víctimas de violaciones a sus derechos humanos.

Respecto a la **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.1)**, el programa refiere su contribución a garantizar el derecho a la educación y señala fuentes del derecho internacional, federal y local en materia de derechos humanos; sin embargo, la referencia es sólo enunciativa. 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. Finalmente, el Programa carece de **contenidos violatorios de los derechos específicos de grupos prioritarios (Indicador 16.2)**.

Recomendaciones

Inclusión del Diagnóstico

- 1) Fortalecer 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, desigualdad y discriminación vinculadas.
- 2) 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.
- 3) Especificar la relación de las actividades lúdicas y el esparcimiento cultural con la problemática indicada en el diagnóstico y cómo a partir de ellos se afrontan las condiciones de desventaja de la población objetivo y beneficiaria.
- 4) Asegurar que el diagnóstico, y en general todo el contenido de la ROP, presenten un lenguaje incluyente y ciudadano.

Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación

- 5) 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.
- 6) Verificar que los objetivos específicos remitan a objetivos y no a acciones.

Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorios

- 7) Garantizar, caso por caso, que la aplicación de causales de baja cuya presentación no corresponde directamente a decisiones o responsabilidades de las niñas, niños y adolescentes beneficiarios del Programa respondan al principio pro persona y se apliquen considerando en todo momento el interés superior del niño y de la niña, así como las afectaciones particulares a sus derechos humanos.
- 8) Modificar la redacción respecto a la “Carta Compromiso” sustituyendo “buen uso del recurso otorgado” por “uso del recurso otorgado de acuerdo con los objetivos del Programa”.
- 9) Modificar la redacción respecto a la causal de baja “Que se detecte mal uso de los recursos proporcionados” por “Que se detecte un uso contrario al establecido en los objetivos del Programa”.

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<p>10) Verificar que la restricción del apoyo a un integrante de la familia no resulte una condición que, indirectamente, genere distinciones en entre hermanas o hermanos integrantes de la misma familia.</p> <p>11) Argumentar el criterio respecto al apoyo máximo de 3 años y considerar si puede ampliarse en función de garantizar que las y los niños puedan continuar con sus estudios si la beca les resultará absolutamente necesaria.</p>	<p>En aquellos casos donde el apoyo se podría dar a más de un integrante, se considera su canalización a otros programas que no presentan esta restricción, por ejemplo, educación garantizada.</p> <p>La observación respecto a los tres años ya había sido señalada por otros entes públicos; particularmente, en la auditoría al Programa se indicó la relevancia de precisar el argumento y garantizar no afectar la continuidad en la escuela al retirar el apoyo.</p>

A partir de las precisiones realizadas por el Ente Público se considera relevante:

- 12) Agregar en la ROP el señalamiento de la canalización a otros Programas en caso de que dos o más integrantes de la familia requieran el acceso al apoyo educativo.
- 13) Valorar acotar el período de duración máximo de la beca en función de la conclusión de niveles educativos.

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

- 14) Especificar la complementariedad entre las condiciones: concluir el nivel medio superior o cumplir 18 años, para garantizar la mayor protección en aquellos casos donde las y los adolescentes no concluyan la educación media superior antes de los 18 años y garantizar la continuidad del apoyo para concluirla como una medida de protección.

Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad

- 15) Garantizar que los mecanismos de atención a quejas, recursos de inconformidad y mecanismos de exigibilidad sean accesibles a niñas, niños y adolescentes.
- 16) Incluir un apartado que refiera la disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad.
- 17) Incluir los datos de contacto de COPRED.

Accesibilidad

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<p>18) Verificar, que existen opciones disponibles 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 de 9 a 15 horas.</p>	<p>Los horarios de atención se establecen en función de los horarios de trabajo del personal de base y contratado por honorarios; por lo que ampliar los horarios no corresponde a un ámbito de competencia del Programa. Sin embargo, en el seguimiento puntual a los casos, realizado por quienes operan el Programa, se abren algunas opciones para flexibilizar la entrega y que no represente un impedimento.</p>

Adaptabilidad

- 19) 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.

Aceptabilidad

- 20) 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.
- 21) Eliminar el señalamiento “Las madres, padres o tutores de los derechohabientes contribuyen de manera importante al buen funcionamiento del programa a través de la proporción de información durante la implementación y evaluación, sobre las familias que hacen uso indebido del recurso asignado” pues abre espacios a acciones y actos de autoridad basados en opiniones y coloca a las derechohabientes en una posición de vigilancia que sólo corresponde a autoridades competentes.
- 22) Indicar la forma en cómo son incorporadas las recomendaciones para el mejor diseño o desarrollo del Programa.

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

- 23) 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.

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

- 24) Argumentar explícitamente la contribución del Programa al cumplimiento del derecho a la educación, armonizando la intervención pública con el enfoque de derechos humanos desde el diagnóstico y los objetivos

Educación Garantizada

El Programa “Educación Garantizada” a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-CDMX) establece como Objetivo General en la Regla de Operación (ROP):

Apoyar hasta 10,000 niñas, niños y adolescentes, residentes de la Ciudad de México de 3 a 18 años de edad, nivel preescolar, primaria, secundaria y medio superior, inscritos en escuelas públicas de la Ciudad de México en sistema escolarizado ó (sic) semi escolarizado, que han perdido el sostén económico familiar por el fallecimiento o incapacidad total y permanente del padre, madre o tutor (a), para evitar la deserción escolar, a través de la entrega de una transferencia monetaria y proporcionar servicios de atención integral.⁷¹

El Programa forma parte del Sistema Integral de Atención y Apoyo a las y los Estudiantes de Escuelas Públicas en el Distrito Federal,⁷² cuyo objetivo se explícita en la fracción 3 del Artículo 6.⁷³ El Programa se ejecuta de forma coordinada entre la Subdirección de Programas Especiales, adscrita a la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez y Desarrollo Comunitario del DIF-CDMX, y el Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR). El DIF se encarga de la recepción de documentos, registro de ingreso, administración de base de datos y todas las

⁷¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 38.

⁷²“El Sistema Integral se conformará por las acciones y programas dirigidos a los estudiantes que residen en el Distrito Federal y que estudian en instituciones públicas ubicadas en la Ciudad de México de tipo inicial, básico, medio superior y primer año del tipo superior, así como las modalidades de educación especial, indígena, educación para adultos y extraescolares, tendentes a mejorar su rendimiento escolar, incrementar sus posibilidades de acceso al siguiente tipo del sistema educativo, contribuir a su permanencia escolar, a concluir sus estudios y cualquier otra relacionada con el otorgamiento de estímulos, ayudas y apoyos económicos, en especie o de servicios a las y los estudiantes.” Artículo 5 de la Ley del Sistema Integral de Atención y Apoyo a las y los Estudiantes de Escuelas Públicas en el Distrito Federal.

⁷³“Programa de Educación Garantizada: Contribuir con la disminución de la deserción escolar de las y los estudiantes de preescolar, primaria, secundaria y nivel medio superior, de 3 hasta 18 años, que se encuentren inscritas o inscritos en escuelas públicas y residan permanentemente en el Distrito Federal, promoviendo y fortaleciendo la continuidad de sus estudios hasta que concluyan el nivel medio superior, o bien cumplan los 18 años de edad, lo anterior en el caso exclusivo de que la contribuidora o el contribuidor de recursos monetarios de la familia (madre, padre o tutor/a) haya fallecido o haya caído en estado de incapacidad total y permanente, en una fecha no anterior al 25 de julio de 2007.” Fracción III, artículo 6 de la Ley del Sistema Integral de Atención y Apoyo a las y los Estudiantes de Escuelas Públicas en el Distrito Federal.

actividades relativas a la atención integral; el FIDEGAR es el encargado de la ejecución de la entrega del apoyo monetario.⁷⁴

El Programa se articula alrededor de dos componentes: apoyo monetario mensual de \$832.00 pesos mexicanos y un Modelo de Atención que incluye acompañamiento psicológico y actividades culturales y recreativas y, de requerirse, puede canalizar a otras instituciones para servicios jurídicos y de salud. El Modelo de Atención Integral se basa en una perspectiva de género, igualdad y no discriminación, derechos humanos y conciencia ambiental con el que se pretende “incidir en la visualización de alternativas que permitan la reconstrucción de los lazos familiares y comunitarios”, con las actividades vinculadas al Modelo se contribuye a garantizar los Derechos Humanos de las niñas y niños.⁷⁵

En términos de las metas físicas para 2017, el apoyo monetario mensual se otorgará a 10,000 derechohabientes y brinda 6,000 atenciones psicológicas, culturales y recreativas a niñas, niños y adolescentes derechohabientes del Programa Educación Garantizada.⁷⁶ Es relevante indicar que el apoyo se otorga hasta que la niña, niño o adolescente concluya la educación media superior.

El perfil de población que atiende corresponde a uno de los grupos prioritarios identificados en la Ley para Prevenir y Elimina la Discriminación del Distrito Federal: niños y niñas.

Resultados de la Evaluación

El **Diagnóstico (Indicador 1)** identifica dos causas relevantes de la deserción escolar: las condiciones económicas insuficientes de las familias para solventar los gastos educativos, situación que se agrava cuando se pierde al principal sostén económico de la familia, y la insuficiencia del propio sistema educativo y de apoyos gubernamentales para la continuación de los estudios. Entre las consecuencias de la problemática se identifican:

(...) el costo de una fuerza de trabajo menos competente y más difícil de calificar y su efecto en el crecimiento económico; el desequilibrio en la estructura familiar de la niña, niño y adolescente que puede ocasionar alteraciones en los roles que juegan los diversos miembros del hogar; y por otro lado, el de un capital social incapacitado para colaborar activamente en el equilibrio entre deberes y derechos ciudadanos.

Además, la deserción puede provocar la disminución de la eficiencia terminal de estudios en el nivel básico y medio superior, la incorporación de las niñas, niños y adolescentes al trabajo infantil, incluso un ambiente inadecuado para el sano desarrollo de las niñas, niños y adolescentes.⁷⁷

⁷⁴Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 38.

⁷⁵Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 39.

⁷⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 39.

⁷⁷Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 36.

La estrategia del Programa para contribuir a evitar la deserción escolar en niñas, niños y adolescentes que han perdido a su principal sostén económico es facilitarles un apoyo monetario mensual y un conjunto de servicios integrales para favorecer el ejercicio de sus derechos a la educación, recreación, cultura, deporte, sano esparcimiento, participación y desarrollo integral.⁷⁸ Las poblaciones potencial, objetivo (que hace referencia a la lista de espera para acceder al Programa) y beneficiaria se encuentran claramente diferenciadas y se da cuenta de las estadísticas y estimaciones oficiales e internas al DIF-CDMX que permitieron su cálculo.

El Diagnóstico del Programa destaca, de entre las Reglas de Operación evaluadas en la muestra, por incorporar referencias a evaluaciones internas y registros administrativos que permiten caracterizar con mayor precisión la acción pública y a las personas beneficiarias. Así, por ejemplo, se especifica que de la población atendida en 2016, ingresaron al Programa por las siguientes causas: 6,157 por defunción, 3,702 por incapacidad total y permanente del principal sostén económico y 5 por reclusión en Centro de Readaptación Social del principal sostén económico.

Es relevante que el Diagnóstico argumente con mayor precisión su contribución en el marco de las obligaciones estatales en materia del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes; y fortalecer el análisis diferenciado señalando las distintas condiciones a las que se enfrentan grupos específicos dentro de su población, por ejemplo, las niñas y mujeres adolescentes o niñas, niños y adolescentes con discapacidad. Resulta pertinente que se profundice en efecto de que el apoyo monetario se otorgue hasta que se concluye la educación media superior o hasta que cumplan los 18 años, y no por un período de tiempo específico acotado a 3 años y su relación con mejorar condiciones o posiciones de grupos específicos prioritarios en términos de igualdad sustantiva. Finalmente, se reconoce la incorporación de evaluaciones y registros administrativos como un acierto por parte del ente público; sin embargo, incorporar información lo mayormente actualizada posible sobre la Evaluación Interna de Resultados y Satisfacción del Programa contribuiría a un diagnóstico más pertinente.

Los objetivos específicos del Programa son los siguientes:⁷⁹

- a) Otorgar un apoyo monetario mensual de \$832.00 (OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS 00/100 M.N.) a través de una tarjeta bancaria para prevenir que las niñas, niños y adolescentes dejen de estudiar debido a que han perdido el sostén económico familiar por el fallecimiento o incapacidad total y permanente del padre, madre o tutor (a).

⁷⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 37.

⁷⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, pp. 38-39.

b) Otorgar atención integral a las niñas, niños y adolescentes inscritos en el programa, para crear un ambiente adecuado, fortalecer el desarrollo emocional, de salud y cultural a través de los siguientes servicios: atención psicológica, actividades culturales, recreativas, y servicios de canalización (atención en salud y asesoría jurídica).

Ambos refieren a la atención de condiciones que, implícitamente, contribuyen a eliminar factores de discriminación: prevenir que dejen de estudiar y para crear un ambiente adecuado, fortalecer el desarrollo emocional, de salud y cultural. Por tanto, respecto a la **existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación (Indicador 2)**, se observan implícitos en los objetivos; si bien, se sugiere que los objetivos se redacten tomando como base el derecho o derechos que contribuyen a garantizar, resulta necesario vincularlos como mecanismos de garantía y no como servicios aislados de responsabilidades estatales específicas.

La ROP **carece de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (Indicador 3)**. Respecto a **requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias (Indicador 4)** se observa que hay un conjunto de disposiciones que al aplicarse debe cuidarse no afectar 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. Esto resulta particularmente relevante pues 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:⁸⁰ el cambio de residencia fuera de la Ciudad de México, el cambio de escuela fuera de la Ciudad de México o la falsedad de información proporcionada para ingresar al programa, así como no cumplir con la entrega de manera semestral del comprobante del domicilio y comprobante de asistencia y permanencia en la escuela; si bien, podrían considerarse criterios de exclusión que permitan dar movilidad al padrón para facilitar el ingreso a personas en lista de espera es indispensable que en su aplicación se garantice la protección del niño, la niña y adolescente y se valoren las consecuencias de la baja del programa, caso por caso, en materia de derechos humanos; si bien, se cuentan con mecanismos para apelar a los resolutivos es fundamental actuar bajo el principio pro persona y no esperar hasta la impugnación de acto de autoridad. Por otro lado, es conveniente modificar la redacción respecto a la “Carta Compromiso” señalando que se debe hacer un uso del recurso de acuerdo con los objetivos del Programa y quitar el adjetivo “buen uso”, lo anterior en aras de la precisión de los requisitos en términos objetivos.⁸¹

El diseño del Programa 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, por lo que se considera que cumple con un **Diseño Universal (Indicador 5)**.

⁸⁰Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, pp. 43 y 44.

⁸¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 42.

El Programa incluye **disposiciones, bienes o servicios que mejoran la condición o posición de grupos discriminados (Indicador 6)**, y que se complementan con un conjunto de acciones afirmativas, medidas positivas y de protección que se abordarán posteriormente; sin embargo, el aporte en términos de igualdad sustantiva que facilita la duración del apoyo hasta que el niño, niña o adolescente concluya el nivel medio superior o cumpla los 18 años podría explicitarse a mayor profundidad consolidando el diseño del Programa en términos de su aporte a cerrar brechas de desigualdad. Es relevante que la ROP especifique la complementariedad entre ambas condiciones: concluir el nivel medio superior o cumplir 18 años, para garantizar la mayor protección en aquellos casos donde las y los adolescentes no concluyan la educación media superior antes de los 18 años y garantizar la continuidad del apoyo para concluirla.

El Programa **carece de disposiciones, bienes o servicios injustamente beneficiosos para grupos social, económica o políticamente privilegiados (Indicador 7.1)** y tampoco se observan **disposiciones que se consideren adversas para grupos prioritarios (Indicador 7.2)**.

La ROP indica los procedimientos de queja a los que se tiene acceso cuando se considere que la persona servidora pública incurrió en actos y omisiones, los mecanismos son diversos (buzón de quejas, teléfonos, oficinas) y accesibles a los distintos perfiles de población; a la par, se indican los recursos de inconformidad a los que pueden acudir quienes se consideren afectados por actos o resoluciones concernientes al Programa y los mecanismos de exigibilidad para las personas que estimen haber cumplido con los requisitos y criterios de selección indicados en la ROP y no lo hayan obtenido. Se observa que las indicaciones no atienden a la particularidad de la población del Programa y se sugiere incorporar mecanismos cuyo uso y acceso sea pertinente para las niñas, niños y adolescentes. En términos de la **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (Indicador 8)**, se sugiere incluirla en la ROP y garantizar acompañamiento para activar el mecanismo, particularmente para que las niñas, niños y adolescentes las puedan usar en tanto sujetos de derechos del Programa.

La difusión del Programa se realiza por medios electrónicos, con material impreso en los diferentes Centros de Desarrollo Comunitarios del Sistema DIF-CDMX y en el Módulo de Atención Ciudadana ubicado en las oficinas centrales del DIF-CDMX. En relación a los criterios sobre **Disponibilidad (Indicador 9)** se observa que el Programa cubre el 0.58% de la población potencial, los bienes y servicios públicos cubren 77% de la demanda encarnada en la población objetivo y los requisitos son asequibles para los distintos perfiles potenciales que conforman dicha población.

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; incluso, los requisitos de permanencia que consideran la entrega semestral de comprobantes de asistencia y permanencia en la escuela y de domicilio, así como los filtros para determinar que efectivamente la niña, niño y adolescente ha perdido a su principal soporte económico por fallecimiento o incapacidad total o permanente se consideran proporcionales y razonables.⁸² Solamente se sugiere ampliar las opciones de identificación oficial vigente para la madre, padre y/o tutor/a que queda como responsable pues solo se indica la credencial de elector.

Respecto a la **Adaptabilidad (Indicador 11)**, la ROP incluye un apartado de casos de excepción que abre la posibilidad a que el Titular de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez y Desarrollo Comunitario valore casos que podrían ingresar en el Programa aun cuando no cumplan con algún o algunos requisitos. La ROP particulariza los siguientes casos de excepción que pueden someterse al Titular:

2. Los casos en donde la madre, padre o tutor de la persona solicitante, presente una carta expedida por una institución académica de beneficencia o escuela privada, en donde se especifique y compruebe que se encuentra inscrito y cuente con una beca escolar del 100%.
3. Para el caso de niñas, niños y adolescentes cuyo padre, madre o tutor, se encuentre interno en algún reclusorio o centro de readaptación social, deberá presentar constancia legal (original y copia) que compruebe la sujeción a proceso o bien que se cumple sentencia, para ser valorados y en su oportunidad aceptados en el programa Educación Garantizada.
4. Se mantendrá la continuidad del apoyo económico, como caso de excepción, a los estudiantes ya inscritos en el programa Educación Garantizada, cuando en su ingreso al nivel medio superior se le haya asignado una escuela fuera de la Ciudad de México, con motivo de que la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS), es la facultada para realizar cada año el Concurso de Ingreso a la Educación Media Superior de la Zona Metropolitana de la

⁸²Tales requisitos son: Acta de defunción o dictamen médico de incapacidad total y permanente, Acta de sentencia resolutive de parte de un Juez de lo Familiar respecto a la tutoría del niño, niña o adolescente, último recibo de pago de sueldo de la persona fallecida o en situación de incapacidad total y permanente o un estudio socioeconómico para determinarlo a cargo de la Subdirección de Programas Especiales. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, pp. 40 y 41.

Ciudad de México y asignar el plantel al estudiante, independientemente del que haya solicitado el estudiante.⁸³

En las modificaciones a la ROP publicadas el 18 de septiembre de 2017, se incluye un nuevo caso de excepción que, por sus características, puede considerarse una medida de protección:

5. Los casos donde los posibles derechohabientes estén bajo el resguardo de Fundaciones y/o Asociaciones que tengan convenio de colaboración con el DIF-CDMX, y que no cuentan con el apoyo de la madre o padre, por abandono o fallecimiento comprobado, contemplando el alto grado de vulnerabilidad en que se encuentran las niñas, niños y adolescentes para continuar sus estudios; y considerando casos específicos en los que se hayan violentado sus Derechos Humanos. Dichos casos quedarán bajo valoración de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez y Desarrollo Comunitario, misma que determinará su incorporación.⁸⁴

En síntesis, la ROP incluye disposiciones de adaptabilidad y un apartado de casos de excepción, a ser valorados por la autoridad competente, para aquellos niños, niñas y adolescentes que cuenten con una beca escolar del 100% en una escuela privada, la continuidad del apoyo cuando ingresan a alguna escuela de nivel medio superior fuera de la Ciudad de México derivada del proceso de selección de la COMIPEMS, y cuando se encuentren en resguardo de fundaciones y/o asociaciones que tengan convenio con el DIF-CDMX considerando casos específicos en los que sus derechos humanos se hayan violentado. Respecto al caso de excepción para niñas, niños y adolescentes cuyo padre, madre o tutor se encuentre interno en algún reclusorio o centro de adaptación social, resulta importante que el Programa aclare tal disposición en tanto su objetivo se focaliza en aquellas niñas, niños y adolescentes cuyo principal sostén económico ha fallecido o se encuentre en estado de incapacidad total o permanente. Se sugiere que la ROP indique que la determinación por parte de la autoridad competente respecto a los casos de excepción deberá realizarse teniendo como principio el interés superior del niño y de la niña y el principio pro persona.

Respecto a la **Aceptabilidad (Indicador 12)** la ROP considera la evaluación individual de las personas derechohabientes; sin embargo, no especifica el nivel de vinculación de estas observaciones con el Programa, no establece los mecanismos por 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. Respecto a la participación hay un señalamiento que indica: “Las derechohabientes contribuyen al buen funcionamiento del Programa informado sobre otras derechohabientes que hacen uso indebido del apoyo asignado;”⁸⁵ la indicación es, abiertamente, violatoria a los derechos humanos de las personas

⁸³Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, pp. 42 y 43.

⁸⁴Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 18 de septiembre de 2017, p. 30.

⁸⁵Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 57.

beneficiarias y coloca a las personas vinculadas al Programa (incluidos padres, madres y tutore/as) en una función que deriva en sanciones para otras personas, función que sólo podría corresponder a autoridades competentes en la materia.

El Programa cumple con lo indicado en el artículo 27 de la Ley de Desarrollo Social respecto a la focalización socioespacial en unidades territoriales de Índice de Desarrollo Social muy bajo, bajo y medio de la Ciudad de México cuando no se puede garantizar la universalidad; complementa la disposición señalando que se dará preferencia a niños y niñas de 3 a 6 años de edad.⁸⁶ Por otro lado, la ROP indica que cuando se dé de alta a alguien de la lista de espera se dará prioridad a la incorporación de niñas. Ambas consideraciones, etaria y de género, para la prelación pueden considerarse **acciones afirmativas (Indicador 13)**. Sin embargo, se sugiere valorar la inclusión de acciones afirmativas para grupos particulares que, dentro de la población beneficiaria, podrían sufrir condiciones de mayor discriminación y desigualdad, por ejemplo, de niñas, niños y adolescentes con discapacidad cuya situación podría ser considerada como criterio de prioridad.

El Programa incluye dos **medidas** que pueden considerarse como **positivas (Indicador 14)**: el apoyo en el Módulo de Atención Ciudadana del Programa para la realización de trámites de solicitud de ingreso, en aquellos casos donde no se cuente con la facilidad de utilizar recursos tecnológicos y el acompañamiento para gestionar la “Cartilla de Servicios de 0 a 6” para acceder a servicios de salud, físicos, nutricionales, de desarrollo cognitivo, psicosocial, protección y cuidado de las personas en primer infancia;⁸⁷ como en el punto de acciones afirmativas, se sugiere valorar la incorporación de otras medidas positivas o compensatorias.

Se señaló previamente que la modificación a la ROP publicada el 18 de septiembre del 2017, incorpora una **medida de protección (Indicador 15)** en forma de caso de excepción a ser considerado para su ingreso al Programa por el titular correspondiente, para niñas, niños y adolescentes que se encuentran en resguardo de Fundaciones y/o Asociaciones que tengan convenio de colaboración con el DIF-CDMX, contemplando el alto grado de vulnerabilidad en que se encuentran y considerando casos específicos en los que se hayan violentado sus derechos humanos. Se considera conveniente que el ente público evalúe la posibilidad de incorporar la medida de protección como un criterio de prelación y no como caso de excepción, dadas las obligaciones estatales particulares hacia personas víctimas de violaciones a derechos humanos.

En cuanto a la **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.1)**, el programa de forma enunciativa indica que contribuye a garantizar el derecho a la educación y en la sección de “Alcances” señala que la transferencia monetaria contribuye a disminuir

⁸⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 42.

⁸⁷Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 42.

la tasa de deserción de nivel preescolar, primaria, secundaria y media superior protegiendo el derecho a la educación.⁸⁸ Es indispensable que el enfoque de derechos humanos se vincule como argumento desde el Diagnóstico y no adquiera un carácter exclusivamente enunciativo; el programa contribuye a la garantía del acceso a la educación de niñas, niños y adolescentes cuyas condiciones los colocan en particular vulnerabilidad, a la par vincula de forma interdependiente un conjunto de derechos enunciados en el Modelo de Atención Integral, es relevante explicitarlo y argumentarlo tomando en consideración fuentes internacionales y nacionales de derechos humanos. Finalmente, el Programa carece de **contenidos violatorios de los derechos específicos de grupos prioritarios (Indicador 16.2)**.

Recomendaciones

Inclusión del Diagnóstico

- 1) 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 de las problemáticas de derechos humanos y la discriminación vinculada.
- 2) Identificar explícitamente el derecho o derechos a los que el Programa busca contribuir e identificar las acciones públicas como mecanismo de garantía de derechos.
- 3) Ampliar la argumentación respecto al efecto esperado en términos de igualdad sustantiva de garantizar el apoyo monetario hasta que niñas, niños y adolescentes involucrados en el Programa concluyan la educación media superior o cumplan 18 años.
- 4) Incorporar información actualizada respecto a la Evaluación Interna de Resultados y Satisfacción del Programa.
- 5) 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

- 6) 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.
- 7) Verificar que los objetivos específicos remitan a objetivos y no a acciones.

⁸⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 39.

Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorios

- 8) Garantizar, caso por caso, que la aplicación de causales de baja cuya presentación no corresponde directamente a decisiones o responsabilidades de las niñas, niños y adolescentes beneficiarios del Programa respondan al principio pro persona y se apliquen considerando en todo momento el interés superior del niño y de la niña, así como las afectaciones particulares a sus derechos humanos.
- 9) Modificar la redacción respecto a la “Carta Compromiso” de la página 42 de la ROP sustituyendo “buen uso del recurso otorgado” por “uso del recurso otorgado de acuerdo con los objetivos del Programa”.

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

- 10) Especificar la complementariedad entre las condiciones: concluir el nivel medio superior o cumplir 18 años, para garantizar la mayor protección en aquellos casos donde las y los adolescentes no concluyan la educación media superior antes de los 18 años y garantizar la continuidad del apoyo para concluirla como una medida de protección.

Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad

- 11) Garantizar que los mecanismos de atención a quejas, recursos de inconformidad y mecanismos de exigibilidad sean accesibles a niñas, niños y adolescentes.
- 12) Incluir un apartado que refiera la disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad.
- 13) Incluir los datos de contacto de COPRED.

Adaptabilidad

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<p>14) Especificar el criterio que considera a niñas, niños y adolescentes cuyo principal soporte económico se encuentre interno en algún reclusorio o centro de adaptación escolar como caso de excepción.</p>	<p>En el caso de niñas, niños y adolescentes cuyo padre, madre o tutor/a se encuentre privado/a de la libertad en algún centro de reclusión o de adaptación, así como aquéllos que se encuentran en condiciones de particular situación de vulnerabilidad o de violaciones graves a sus derechos humanos se incluyeron como caso de excepción porque se presentaron casos resueltos a favor en ejercicios anteriores y no hay ningún otro Programa del Sistema Integral que aborde la educación desde las particulares condiciones de vulnerabilidad</p>

	de las niñas, niños y adolescentes; por tanto, se considera una medida afirmativa y protectora ante un grupo de población que se encontraba invisibilizado y sin atención por parte de programas de gobierno.
--	---

- 15) 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.

Aceptabilidad

- 16) 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.
- 17) Eliminar el señalamiento “Las derechohabientes contribuyen al buen funcionamiento del Programa informando sobre otras derechohabientes que hacen uso indebido del apoyo asignado” pues abre espacios a acciones y actos de autoridad basados en opiniones y coloca a las derechohabientes en una posición de vigilancia que sólo corresponde a autoridades competentes.
- 18) Indicar la forma en cómo son incorporadas las recomendaciones para el mejor diseño o desarrollo del Programa.

Inclusión de acciones afirmativas

- 19) Valorar 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 positivas o compensatorias

- 20) Valorar la inclusión de otras medidas positivas o compensatorias a fin de robustecer la mirada inclusiva de la ROP.
- 21) Valorar la incorporación de ubicar la medida de protección hacia niñas, niños y adolescentes con alto grado de vulnerabilidad y violaciones a sus derechos humanos como un criterio de prelación y no como un caso de excepción.

Contribución del Programa al Cumplimiento de los Derechos Específicos de los Grupos Prioritarios

- 22) Argumentar explícitamente la contribución del Programa al cumplimiento del Derecho a la Educación y su interdependencia con los atendidos en el Modelo de Atención Integral, armonizando la intervención pública con el enfoque de derechos humanos desde el Diagnóstico y los Objetivos.

Apoyo Integral a Madres Solas Residentes en la Ciudad de México Educación Garantizada

El Programa “Apoyo Integral a Madres Solas Residentes en la Ciudad de México” del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México establece como objetivo general en la Regla de Operación (ROP):

Apoyar aproximadamente a 1,711 madres solas de la Ciudad de México que tienen un ingreso menor a dos unidades de cuenta, y a sus hijos menores de 15 años de edad, para que mejoren su alimentación, a través de la entrega de un apoyo alimentario así como servicios de atención integral y de esta manera contribuir a la seguridad alimentaria de las madres solas y sus hijos; conforme a lo establecido en la Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal.⁸⁹

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley que sustenta al Programa, se considera como *madres solas de escasos recursos* a: I) Las madres solteras o casadas, en concubinato, en sociedad de convivencia que acrediten documentalmente la disolución del vínculo jurídico o demanda de alimentos para ella y sus hijos, o en caso excepcional mediante acta circunstanciada ante Juez Cívico⁹⁰; II) Que tengan hijos menores de 15 años; y III) Que tengan un ingreso diario no superior a dos salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, incluyendo cualquier pago por derecho alimentario. En relación con los grupos prioritarios indicados en la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal (LPEDDF), el Programa se enfoca en la intersección de dos grupos: mujeres y personas cuyo ingreso mensual las ubica en situación de pobreza.

Resultados de la Evaluación

El **Diagnóstico (Indicador 1)** refiere a causas estructurales que colocan en situación de desventaja a la población potencial y señala los efectos sobre la misma, particularmente en el siguiente párrafo:

En la Ciudad de México, la discriminación que han padecido las mujeres en diferentes ámbitos como el social, el laboral y el familiar, ha repercutido en la calidad de vida de las mujeres, particularmente de las madres solteras de escasos recursos económicos, las cuales son vulnerables por ingresos y además están expuestas a la indefensión social, que significa estar expuestas a carencias como el derecho humano a la seguridad social (acceso a la salud, a los espacios recreativos y culturales, etc.) y a la

⁸⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 64.

⁹⁰(...) el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal podrá realizar los estudios socioeconómicos pertinentes para su verificación” Artículo 2 de la Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal.

alimentación; problemática que se acentúa en las madres solteras porque aun y cuando pueda colocarse en alguna oportunidad de empleo éste es mal remunerado, incluso situado por debajo de lo que gana el hombre en la misma actividad, provocando que la mujer se encuentre en condiciones de mayor marginación, y de no corregirse pueda convertirse en problemas de salud, de desarrollo físico y mental, llegando incluso a la muerte.⁹¹

El Diagnóstico presenta estadísticas actualizadas respecto a la población potencial, objetivo y beneficiaria; sin embargo, no se presenta una caracterización cualitativa de la población beneficiaria que la describa, ubique su distribución territorial y particularice su situación de desventaja. El Programa ofrece un apoyo monetario y un servicio de atención integral que incluye atención psicológica, asesoría jurídica y salidas culturales-recreativas; sin embargo, no se argumenta lo suficiente respecto a la relación de la “atención integral” que se ofrece como parte del Programa con la problemática indicada en el Diagnóstico y cómo se articulan ambos componentes para afrontar, en conjunto, las condiciones de desventaja de la población.

En la argumentación del Diagnóstico se hace referencia al derecho humano a la alimentación; sin embargo, no se presentan fuentes de su corpus iuris. Al respecto, es relevante señalar que la Ley que establece el Programa tampoco refiere a las obligaciones estatales en materia del derecho humano a la alimentación, lo que representa un problema normativo estructural para la adecuación de la ROP y requiere de adaptaciones que escapan al nivel de competencia de las personas funcionarias públicas que diseñan la ROP.

Las acciones emprendidas no se identifican como contribuciones explícitas al cumplimiento de obligaciones estatales en materia de derechos humanos y se quedan en el nivel de “apoyos”. Respecto a la **existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación (Indicador 2)**, el Objetivo general y los Objetivos específicos⁹² no refieren explícitamente a la eliminación de factores de discriminación y se presentan como servicios: otorgar apoyo alimentario vía transferencia económica y otorgar atención integral. En las ROP se asegura que “se implementan acciones para fomentar la equidad social y de género, a través de la atención integral, elaborando y ejecutando talleres sobre estas temáticas con enfoque de derechos humanos y empoderamiento.”⁹³ Es importante que en las ROP se indique con mayor precisión la forma de incorporar el enfoque de derechos humanos y empoderamiento a abordarse en los talleres y cómo éstos contribuyen

⁹¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 62.

⁹²Objetivos específicos: a) Otorgar un apoyo alimentario mediante una transferencia económica mensual de 292.16 pesos, a través de un vale electrónico que será de uso exclusivo para alimentos como complemento de la canasta básica alimentaria. b) Otorgar atención integral a las madres solas inscritas en el Programa, y a sus hijos e hijas, a través de los siguientes servicios: atención psicológica, actividades culturales y recreativas, y servicios de canalización (atención en salud y asesoría jurídica).” Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 64.

⁹³ Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 64.

a garantizar el derecho a la alimentación que se refiere, si bien de forma somera, en el Diagnóstico.

La ROP del Programa **carece de requisitos, lineamientos o condiciones que resulten directamente discriminatorios (Indicador 3)**. Sin embargo, hay un requisito que puede resultar **indirectamente discriminatorio (Indicador 4)**: los comprobantes de domicilio se consideran fundamentales para acceder y permanecer en el Programa, lo que puede resultar restrictivo para aquellas madres que formen parte de poblaciones callejeras. Al tratarse de una transferencia de tipo monetario, cumple con las características de un **diseño universal (Indicador 5)**.

Los componentes del Programa se dirigen a mejorar la capacidad de compra de alimentos lo que directamente se relaciona con mejorar condiciones previas de las mujeres 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, y la contribución a la garantía del derecho humano a la alimentación.

La ROP incluye una **disposición que se considera injustamente beneficiosa para grupo social, económica o políticamente privilegiado (Indicador 7.1)**. Se considera como un caso de excepción a ser valorado el "apoyo para padres solos con hijas y/o hijos menores de 15 años de edad, siempre y cuando sus hijos/as estén registrados solo con los apellidos paternos."⁹⁴ En la ROP no se presenta algún argumento que justifique por qué se convierte en un caso de excepción y por qué se abre al sector "padres solos" si el programa es insuficiente en recursos para ampliar la cobertura a su población objetivo (atiende apenas el 0.9%). Por ello, se considera que tal caso de excepción resulta injustificado y podría beneficiar a un grupo (padres solos) que si bien se encuentra en condición de desigualdad, podría resultar privilegiado frente a mujeres madres solas que por su condición de mujeres se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad aun cuando compartan la condición de tener ingresos escasos. Por el contrario, no se detectaron **requisitos, lineamientos o condiciones adversas para grupos prioritarios (Indicador 7.2)**, esto es, que potencialmente pudieran generar un efecto de profundización de brechas.

Si bien, se señalan los mecanismos de exigibilidad a los que cualquier persona que cumpla con el perfil puede acudir en caso de no recibir los beneficios del Programa solicitando una argumentación justificada, no se incluyen los mecanismos para que las personas que forman parte del padrón de derechohabientes denuncien actos de

⁹⁴Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 69.

discriminación; por tanto, no existe la **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (Indicador 8)**.

En relación a la **Disponibilidad (Indicador 9)** se observa que el programa cubre el 0.6% de la población potencial y apenas el 0.9% de la población objetivo; por otro lado, los requisitos son asequibles para los distintos perfiles potenciales que la conforman e incluyen un mecanismo de acompañamiento para realizar los trámites de registro en el Módulo de Atención para las personas que no cuenten con la facilidad para usar los portales electrónicos. La disponibilidad del programa resulta sustancialmente limitada respecto al conjunto de la población potencial y objetivo; en tanto la limitación se vincula con la asignación presupuestal, no se realizaron recomendaciones específicas para la ROP pues el aumento del presupuesto escapa a la competencia del ente público.

En cuanto a la **Accesibilidad (Indicador 10)**, el Programa especifica que las personas solicitantes que tengan dificultades para utilizar los recursos tecnológicos pueden acudir al Módulo de Atención del Programa en un horario de atención de 9 a 15 horas de lunes a viernes lo que puede resultar restrictivo para las madres que son empleadas, al cumplir con horarios laborales.

Se indica como requisito la presentación de comprobantes de domicilio cuatro veces al año como condición para la actualización del expediente y la continuidad en el Programa pero no se presentan los criterios razonables y proporcionales que justifiquen dicha solicitud. Solamente se establece un módulo de atención ubicado en la Delegación Benito Juárez, de acuerdo con la información presentada en la sección "metas físicas" las delegaciones con mayores porcentajes de mujeres madres solteras son: Cuajimalpa, Milpa Alta, Tláhuac e Iztapalapa sería pertinente establecer estrategias de atención en las delegaciones donde más derechohabientes hay, ya que esto sumado a las cuatro veces que las derechohabientes tienen que asistir a presentar comprobantes de domicilio al módulo más la actualización del expediente considerando los ingresos de las beneficiarias resulta un gasto desproporcionado.

Respecto a la **Aceptabilidad (Indicador 11)**, el Programa considera la evaluación individual de las derechohabientes; aunque no se especifica el nivel de vinculación de estas observaciones con el Programa ni se establecen los mecanismos por los que las opiniones y recomendaciones son tomadas en cuenta. Respecto a la participación hay un señalamiento que indica: "Las derechohabientes contribuyen al buen funcionamiento del Programa informado sobre otras derechohabientes que hacen uso indebido del apoyo asignado;"⁹⁵ la indicación coloca a las beneficiarias

⁹⁵Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 84.

en una función que deriva en sanciones para otras mujeres que sólo podría corresponder a autoridades competentes.

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; sí se incluyen casos de excepción que se retoman como acciones afirmativas, medidas positivas y de protección. Estos casos, se indica, deberán ser valorados y aprobados por el Titular de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez y Desarrollo Comunitario.

El Programa en sí mismo se considera una **Acción Afirmativa (Indicador 13)**: “El programa responde a una acción afirmativa a favor de las mujeres madres solas, como un mecanismo institucional del DIF-CDMX conforme lo establece la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal.”⁹⁶ Aunque no se explicitan como tales, refiere **Medidas Positivas (Indicador 14)** hacia madres solas que se encuentran privadas de la libertad en centros de reclusión y se indican los requisitos específicos. Por otro lado, 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.

El Programa, si bien insuficiente en su cobertura, **contribuye a la garantía de uno de los componentes (accesibilidad económica) del derecho a la alimentación (Indicador 16.1)**; sin embargo, es indispensable que atienda las recomendaciones realizadas para que la argumentación resulte clara en relación a su vinculación con los derechos humanos, la igualdad y no discriminación; de lo contrario, la contribución es implícita y corre el riesgo de perderse en la implementación del mismo. Finalmente, el programa de **contenidos violatorios de los derechos específicos de grupos prioritarios (Indicador 16.2)**.

⁹⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 65.

Recomendaciones

Inclusión de diagnóstico

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<ol style="list-style-type: none"> 1) Articular el Diagnóstico en función del componente del derecho humano a la alimentación al que contribuye a garantizar el Programa y señalar su intervención en función del cumplimiento de obligaciones estatales. 2) Profundizar la caracterización de la población beneficiaria particularizando su situación de desventaja. 3) Especificar la relación del servicio integral con la problemática indicada en el diagnóstico. 4) Especificar la relación entre los dos componentes del programa (apoyo alimentario vía transferencia y servicio integral) y cómo a partir de ellos se afrontan las condiciones de desventaja de la población objetivo y beneficiaria. 5) Asegurar que el diagnóstico, y en general todo el contenido de la ROP, presente un lenguaje incluyente y ciudadano. 	<p>Se enfatizó que comenzaron a trabajar con una línea sobre empoderamiento con las mujeres derechohabientes que se incluirá de forma más articulada en las ROP 2018.</p>

Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación

- 6) Redactar el objetivo general y los objetivos específicos de forma tal que reflejen la contribución a la garantía del derecho a la alimentación 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

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<ol style="list-style-type: none"> 7) Considerar medidas específicas para mujeres solas con hijos/as menores de 15 años integrantes de poblaciones callejeras, que 	<p>El DIF tiene otros programas que se enfocan en integrantes de poblaciones callejeras. El Programa evaluado no se enfoca en esta población y no reportan que</p>

podrían cumplir con el perfil para el Programa, pero no pueden comprobar domicilio fijo.	se haya presentado algún caso con este perfil; sin embargo, señalan el incluir tal disposición como caso de excepción para ingresar al Programa.
--	--

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

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
8) Evaluar la permanencia como caso de excepción del “apoyo para padres solos con hijas/os menores de 15 años” y, en caso de continuar considerándolo viable, justificar su inclusión como caso de excepción en la ROP.	La inclusión del caso de excepción atiende al cumplimiento de un Punto de Acuerdo aprobado por la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. ⁹⁷

Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad

- 9) Incluir un apartado que refiera la disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad.
- 10) Incluir los datos de contacto de COPRED.

Accesibilidad

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
11) Establecer mecanismos de atención para las madres que son empleadas y no pueden atender el horario de los módulos de atención, para que no sea una medida restrictiva. 12) Diseñar una estrategia de atención en las delegaciones con mayor número de derechohabientes, resulta desproporcionado que el único Módulo de Atención se encuentre en una de las delegaciones donde menor porcentaje	Los horarios de atención se establecen en función de los horarios de trabajo del personal de base y contratado por honorarios; por lo que ampliar los horarios no corresponde a un ámbito de competencia del Programa. Sin embargo, valorarán especificar que no es necesario que la beneficiaria acuda personalmente a entregar la documentación requerida exclusivamente para la permanencia en el mismo.

⁹⁷Además del Punto de Acuerdo referido por el ente, ya existe un dictamen para realizar modificaciones a la ley. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Atención a Grupos Vulnerables, Dictamen que emiten las Comisiones de Desarrollo Social y Atención a Grupos Vulnerables, en relación a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el nombre, y se reforman los artículos 1,2,3,4,5,6,8 y 10 de la Ley que establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres de Escasos Recursos, residentes en el Distrito Federal, 15 de febrero de 2017.

<p>de población objetivo existe para el programa (de acuerdo con cifras presentadas en las ROP).</p>	<p>La operación exclusiva en el Módulo de Atención central obedece a la capacidad limitada de la Subdirección de Programas Especiales para desplegar personal en módulos de centros DIF.</p>
<p>13) Verificar que el procedimiento de actualización del expediente que implica la asistencia de 4 veces durante el año al Módulo de Atención no resulte una medida que ocasiona gastos de transporte desproporcionados para las derechohabientes para lo que se sugiere diseñar estrategias que puedan simplificar el procedimiento administrativo.</p>	<p>Hay una lista de espera de 12,500 madres solas que cumplen con los requisitos para acceder al Programa y el presupuesto sólo permite alcanzar una meta de 1,170. El objetivo de solicitar 4 veces la presentación de comprobantes es para mantener vigente el padrón pues hay entre 300 y 400 bajas cada trimestre y ello implica la emisión de vales que no son recogidos por las derechohabientes, por lo que se considera una medida que permita a otras mujeres que se encuentran en la lista de espera acceder al Programa.</p>

A partir de la precisión respecto a la solicitud de la presentación de los comprobantes de domicilio como medida para mantener vigente el padrón, se realizaron las siguientes recomendaciones:

- 14) Especificar el mecanismo de seguimiento que actualmente ya realiza el ente público para identificar a las madres solas que no se acercan a presentar comprobantes de domicilio, como una medida especial para verificar que no se encuentran en condiciones o dificultades especiales que les impidan acudir a entregarlo y, en caso de encontrarse en tal situación, señalar opciones para la entrega física.
- 15) Señalar la posibilidad de que el comprobante de domicilio no sea necesariamente entregado por la derechohabiente.
- 16) Especificar en la ROP la problemática respecto a la disponibilidad que obliga al ente a sostener tales requisitos para mantener vigente el padrón.
- 17) Modificar la leyenda “La Carta Compromiso establece hacer buen uso del recurso otorgado” por “La Carta Compromiso establece hacer uso del recurso otorgado para los objetivos del Programa”.

Adaptabilidad

- 18) Incluir una disposición que indique la posibilidad de flexibilizar los requisitos de ingreso y presentación de documentos para la continuidad en el programa en casos excepcionales que deberán ser valorados por la autoridad competente.

Aceptabilidad

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<p>19) Eliminar del ámbito de participación social la leyenda "Las derechohabientes contribuyen al buen funcionamiento del Programa informado sobre otras derechohabientes que hacen uso indebido del apoyo asignado" pues abre espacios a acciones y actos de autoridad discriminatorios basados en opiniones y coloca a las derechohabientes en una posición de vigilancia que sólo corresponde a autoridades competentes.</p> <p>20) Modificar la redacción y hacer un planteamiento de una supervisión que atienda las responsabilidades de sanción exclusivas de la autoridad.</p> <p>21) Indicar en las ROP la forma en cómo las recomendaciones son incorporadas y si existe algún mecanismo de seguimiento sobre las recomendaciones.</p>	<p>El ente público realiza visitas domiciliarias para verificar que se cumple con los requisitos de acceso y permanencia al programa, valorará la inclusión del procedimiento en la ROP.</p>

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

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<p>22) Valorar la inclusión explícita de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios.</p>	<p>El ente público indica que se consideran medidas de protección para las personas afectadas por los sismos del 7 y 19 de septiembre del 2017.</p> <p>A la par, las modificaciones a la ROP publicadas en la Gaceta Oficial el 18 de septiembre indican que:</p> <p>“3. Las madres y/o padres solos migrantes trabajadores que reingresan de manera forzada al territorio nacional, por</p>

	<p>situaciones ajenas a su voluntad, tanto para mexicanos repatriados originarios de la Ciudad de México, como de otras entidades federativas, que expresen su intención de asentarse en la Ciudad de México y que se encuentren bajo las condiciones que se señalan en el Acuerdo por el que se declara a la Ciudad de México una Ciudad Santuario, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, número 43 Bis, el 6 de abril de 2017.” (18 de septiembre, 2017, página 21).</p>
--	---

Fomento para la Creación de Sociedades Cooperativas

El Programa “Fomento para la Creación de Sociedades Cooperativas” a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-CDMX) establece como Objetivo General en la Regla de Operación (ROP):

Fomentar la creación de autoempleos para las personas económicamente activas desocupadas mayores de 18 años que habiten en Unidades Territoriales de Muy Bajo, Bajo o Medio Índice de Desarrollo Social en la Ciudad de México, a través de la creación y operación de sociedades cooperativas en las actividades de venta de agua y confección, que contribuya a la disminución del desempleo en la Ciudad de México.⁹⁸

El Programa se focaliza en dos tipos de cooperativas: confección y distribución de agua. La Dirección Ejecutiva de Administración del DIF-CDMX es la encargada directa de comprar los bienes necesarios para otorgar los apoyos relativos al Programa. En el caso de las cooperativas de confección, los apoyos consisten en maquinaria industrial con un costo aproximado por Sociedad Cooperativa de \$267,904.57 que se entrega en especie. Las cooperativas de distribución de agua reciben 300 garrafones, cada uno de 19 litros de agua purificada que se resurten durante todo el año, significando un costo aproximado de \$90,000.00 por Sociedad Cooperativa, cálculo que incluye materia prima, gastos de producción y distribución.⁹⁹ El costo del garrafón al público es de \$5.00 (cinco pesos 00/100 M.N.), monto del cual se reintegran \$2.00 (dos pesos 00/100 M.N.) por concepto de cuota de recuperación que se emplea para la continuidad del programa.¹⁰⁰ Anualmente, cada cooperativa recibe dos visitas de supervisión de manera aleatoria y sin previo aviso.

El perfil de población que atiende corresponde, parcialmente, a uno de los grupos prioritarios identificados en la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal: personas cuyo ingreso mensual las ubique en situación de pobreza;

⁹⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 90.

⁹⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, pp. 91-92,99.

¹⁰⁰Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 100.

sin embargo, la asociación correspondería, únicamente, a las personas integrantes de las cooperativas que se ubiquen en Unidades Territoriales de Muy Bajo Índice de Desarrollo Social (IDS).

Resultados de la Evaluación

El Diagnóstico (Indicador 1) menciona brevemente las causas y efectos de la problemática en términos exclusivamente económicos.

En la última década, la desaceleración económica, el escaso acceso a la tecnología y la falta de capacitación en México ha agudizado la desaparición de la micro y mediana empresa, lo que ha exacerbado la informalidad laboral, la insuficiencia en la creación de empleos, bajos salarios y condiciones precarias en los derechos laborales. La Ciudad de México ha sido receptora de estos efectos nacionales. Bajo este contexto, lo que enfrentan las y los habitantes de la Ciudad de México es una situación de desempleo y falta de oportunidades laborales por lo que tiende a ser una población vulnerable.¹⁰¹

En ese marco mínimo, identifica que la prioridad social del programa es apoyar la creación y fomento de las sociedades cooperativas en Unidades Territoriales de Muy Bajo, Bajo y Medio Índice de Desarrollo Social (IDS) en la Ciudad de México, que formen parte de la población económicamente activa desocupada;¹⁰² con tal delimitación, la ROP cumple con lo establecido en el artículo 27 de la Ley de Desarrollo Social respecto a la priorización territorial a partir del IDS. Posteriormente, presenta una descripción amplia respecto a los siguientes programas con los que guarda similitudes: Cooperativas CDMX (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México), Programa de Fomento al Autoempleo (Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable en el Estado de Guanajuato), y el Programa Federal Fomento a la Economía Social (Secretaría de Desarrollo Social).

En función de los criterios de valoración del **Diagnóstico (Indicador 1)**, se observa que no hay una definición adecuada del problema público, tampoco hay un señalamiento puntual de causas y consecuencias que permitan entender la lógica de intervención del programa y su focalización exclusiva en dos tipos de cooperativas: distribución de agua y confección, por lo que no se argumenta respecto a la pertinencia del Programa. Por otro lado, la ROP no especifica los criterios que delimitan las poblaciones objetivo¹⁰³ y beneficiaria,¹⁰⁴ mismas que se

¹⁰¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 88.

¹⁰²Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 88.

¹⁰³"Población Objetivo: 982 personas económicamente activas que estaban desocupadas y que actualmente son derechohabientes del programa más 262 personas económicamente activas desocupadas, mayores de 18 años de edad, que recibieron asesoría para la constitución de sociedades cooperativas y que habitan en Unidades Territoriales de Muy Bajo, Bajo y Medio Índice de Desarrollo Social en la Ciudad de México; la cual asciende a 1,244 personas.". Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 89.

¹⁰⁴"Población beneficiaria: 982 personas derechohabientes que habitan en Unidades Territoriales de Muy Bajo, Bajo y Medio Índice de Desarrollo Social en la Ciudad de México, mayores

presentan cuantitativamente similares, no hay una identificación detallada de las situaciones de desigualdad o desventaja diferenciada a las que se enfrentan tales poblaciones y no queda claro por qué las poblaciones se delimitan en función de personas y no de cooperativas. Finalmente, en el diagnóstico no hay argumentos que vinculen la acción en el marco del cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos.

El Programa no contempla **objetivos para la eliminación de factores de discriminación (Indicador 2)** y los objetivos específicos se encuentran formulados como actividades;¹⁰⁵ sin embargo, hace énfasis en la igualdad formal respecto a la recepción de solicitudes:

Para abatir la brecha de desigualdad social existente, las acciones están diseñadas con un enfoque de género y de equidad social, para lo cual, se atenderán todas las solicitudes presentadas al DIF-CDMX, de las personas económicamente activas desocupadas, sin distingo de género, grupo social, edad (a partir de los 18 años de edad en adelante), adultos mayores, religión, escolaridad, orientación sexual (LGBTTTI), pertenencia étnica, personas con discapacidad, condición física, entre otras.¹⁰⁶

No se observan **requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorios (Indicador 3)** o **requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorios (Indicador 4)** ya que existen cláusulas de adaptabilidad que pueden valorar el ingreso al Programa si no se cuenta con algún requisito. Sin embargo, es pertinente mencionar que se solicita a las cooperativas contar con ciertas características en sus espacios físicos: para cooperativas distribuidoras de agua mínimo 12 metros cuadrados y para cooperativas de confección, mínimo 40 metros y ubicarse en planta baja preferentemente. En la ROP no se argumenta respecto a la proporcionalidad de las medidas y resulta relevante que al momento de evaluar los casos que podrían ingresar sin cumplir algún requisito, se considere un margen de metros cuadrados que, sin poner en riesgo la seguridad de las personas integrantes de la cooperativa, sea incluyente y no resulte un criterio restrictivo que pueda limitar indirectamente a aquellas cooperativas que presenten mayores restricciones económicas o con otro tipo de recursos.

de 18 años de edad, que cumplen con los requisitos establecidos en el Programa.”. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 89.

¹⁰⁵“Objetivos específicos: a) Entregar garrafones de 19 litros con agua purificada para su venta a través de las sociedades cooperativas de agua en Unidades Territoriales de Muy Bajo, Bajo o Medio Índice de Desarrollo Social en la Ciudad de México, con la finalidad de apoyar a las sociedades cooperativas recién creadas y las que ya se encuentran en operación. b) Entregar maquinaria de confección y equipo de planchado a las sociedades cooperativas de confección en Unidades Territoriales de Muy Bajo, Bajo o Medio Índice de Desarrollo Social en la Ciudad de México, con la finalidad de apoyar a las sociedades cooperativas recién creadas.” Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 90

¹⁰⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 90.

En el marco de la estrategia planteada por el Programa, el **diseño es universal (Indicador 5)**. El Programa **incluye disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados (Indicador 6)**, particularmente de aquellas cooperativas con integrantes que habitan en Unidades Territoriales con IDS bajo y muy bajo; sin embargo, la argumentación respecto a la relevancia y pertinencia de la intervención para mejorar la condición o posición podría fortalecerse en el Diagnóstico y los objetivos a partir de una mayor caracterización de las condiciones de discriminación y desigualdad que enfrenta la población destinataria del Programa.

El Programa **carece de disposiciones, bienes o servicios injustamente beneficiosos para grupos social, económica o políticamente privilegiados (Indicador 7.1)** y tampoco se observan **disposiciones que se consideren adversas para grupos prioritarios (Indicador 7.2)**.

La ROP indica los procedimientos de queja a los que pueden acudir quienes consideren que se incurrió en algún acto u omisión que atente contra sus derechos y los mecanismos para presentar la queja resultan accesibles; sin embargo, no refiere una **disposición** específica y explícita **respecto a la prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (Indicador 8)**.

En relación a la **Disponibilidad (Indicador 9)**, el Programa cubre al 0.4% de la población potencial y al 78% de la población indicada como población objetivo. La difusión se realiza vía medios electrónicos, incluidas redes sociales, y mediante posters en los Centros y Oficinas del DIF-CDMX, las 16 delegaciones políticas y dependencias del Gobierno de la Ciudad de México.

Respecto a la **Accesibilidad (Indicador 10)**, las vías de acceso para la solicitud o goce de los bienes y servicios derivados del Programa son asequibles para los distintos perfiles de personas que potencialmente forman parte de la población objetivo. El Programa se concentra en Sociedades Cooperativas formalmente reconocidas, cuya acreditación es otorgada por las autoridades competentes (Secretaría de Economía, Fedatario Público u otro órgano político administrativo competente), si se considera que se requiere seguimiento al uso de equipo y auditorías, los requisitos son proporcionales. Los requisitos que requieren validación externa cuentan con la asesoría de las personas encargadas del Programa para realizar los trámites;¹⁰⁷ en tanto que, los requisitos que puede validar el DIF-CDMX, carecen de disposiciones que de manera directa o indirecta excluyan o restrinjan el acceso de manera injustificada a ciertos grupos o perfil de personas.

¹⁰⁷“Con respecto al “permiso” que otorgue la Secretaría de Economía, el “Acta Constitutiva”, el “Registro Federal de Contribuyentes” y el “Registro Público de la Propiedad y el Comercio”, serán los Representantes Legales de las Sociedades Cooperativas quienes lo gestionen de manera personal ante las instituciones que correspondan. El Programa brindará la asesoría e información necesaria a fin de que obtengan la información sobre el proceso de constitución de una Sociedad Cooperativa”; “Se asesorará y brindará información a las personas y/o grupos interesados sobre el proceso para crear Sociedades Cooperativas y así poder incluirse en el programa”. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, pp. 93-96.

La ROP indica dos cláusulas específicas sobre la **Adaptabilidad (Indicador 11)**. Por un lado, cuando las solicitudes son mayores a las que pueden ser ingresadas para aprobación, la prioridad y aprobación para su inclusión al Programa la valora un Comité de Evaluación. El Comité está integrado por la persona titular del DIF-CDMX, en su carácter de Presidente, quien será suplido por la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez y Desarrollo Comunitario, las Direcciones Ejecutivas en su carácter de Vocales con voz y voto, un representante de la Contraloría Interna como invitado permanente con voz pero sin voto y dos Contralores Ciudadanos con voz y voto.¹⁰⁸ Por otra parte, la Junta de Gobierno del DIF-CDMX valorará, y en su caso, podrá aprobar las solicitudes de apoyo exentando la presentación de alguno o algunos de los requisitos establecidos en la ROP.¹⁰⁹

En cuanto a la **Aceptabilidad (Indicador 12)**, la ROP delimita la participación social a partir de la designación de dos personas contraloras ciudadanas incluido/as en el Comité de Evaluación con voz y voto para participar de las deliberaciones. Sin embargo, no se indican mecanismos de participación que garanticen la consideración en el diseño, implementación o evaluación por parte de las personas beneficiarias (en lo individual) o de las sociedades cooperativas (en lo colectivo), por tanto la participación resulta restringida.

El Programa no incluye **Acciones afirmativas (Indicador 13) y/o Medidas positivas o compensatorias (Indicador 14)**. En septiembre de 2017, se realizó una modificación a la ROP para armonizarla con el “Acuerdo por el que se declara la Ciudad de México Una Ciudad Santuario.”¹¹⁰ La modificación a favor de las personas que reingresan al territorio nacional puede considerarse una **medida de protección asistencia y reparación para grupos prioritarios (Indicador 15)**, a la letra señala:

Deberá valorarse con especial atención el caso de los connacionales que reingresan al territorio nacional, por situaciones ajenas a su voluntad y de manera específica, todos los mexicanos trabajadores migrantes y sus familias en retorno al territorio nacional.

Los beneficios del presente 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.

Las personas interesadas en acceder al presente Programa deberán realizar todos los trámites ante la autoridad competente en los términos que ésta establezca (...).¹¹¹

¹⁰⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 96.

¹⁰⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 97.

¹¹⁰El Acuerdo se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 6 de abril de 2017.

¹¹¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 18 de septiembre de 2017, p 6.

En cuanto a la **Contribución del Programa al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.1)**, resulta deficiente en tanto no se encuentra enfocado a atender a un grupo prioritario. Si bien, la ROP indica que “busca contribuir al ejercicio de los derechos de las y los habitantes de la Ciudad de México, como lo es el derecho al trabajo y acceso al agua, con acciones diseñadas con un enfoque de equidad y Derechos Humanos que incluye el acceso a la información y participación en los planes y programas que impulsa la Ciudad de México, para avanzar en abatir la brecha de desigualdad social existente”,¹¹² 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)**.

Recomendaciones

Inclusión del Diagnóstico

- 1) 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.
- 2) Identificar explícitamente el derecho o derechos a los que el Programa busca contribuir.
- 3) Articular la acción pública como mecanismos para la garantía de derechos humanos específicos en el marco del Programa.
- 4) 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

- 5) Redactar el objetivo general y los objetivos específicos de forma tal que reflejen la contribución a la garantía del derecho específico y se incluyan factores tendientes a la eliminación de condiciones o situaciones que generan desigualdad social o discriminación acorde con el problema público identificado.
- 6) Verificar que los objetivos específicos remitan a objetivos y no a acciones.
- 7) En el objetivo específico eliminar la palabra “orientación sexual” de la frase “orientación sexual LGBTTTI”, pues el acrónimo LGBTTTI incluye a una diversidad de poblaciones que no sólo son particulares por su orientación sexual, por lo que resulta un uso incorrecto.
- 8) Seguir las indicaciones respecto a “Objetivos y Alcances” indicados en el documento “Lineamientos para la elaboración de las reglas de operación de los programas sociales para el ejercicio 2017” emitidos por EVALÚA CDMX y la “Guía Metodológica para la Elaboración de Reglas de Operación de

¹¹²Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 90.

Programas Sociales del Distrito Federal 2015” elaborado por EVALÚA CDMX.

Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorios

Recomendaciones	Precisiones por parte del ente público
<p>9) Valorar la pertinencia de focalizar las acciones en dos tipos de cooperativas: distribución de agua y confección, en términos de proporcionalidad y razonabilidad.</p> <p>10) Valorar los argumentos respecto a la similitud entre la población objetivo y beneficiaria, en términos de proporcionalidad y razonabilidad.</p>	<p>En 2007, cuando se diseñó el Programa, se decidió priorizar ambos tipos de cooperativas; sin embargo, los argumentos no se especificaron.¹¹³ El Programa se caracteriza por facilitar apoyos en especie y es la Dirección de Ejecutiva de Administración del DIF-CDMX quien se encarga de las compras directas, lo que implica presupuestar recursos materiales anualmente en el POA; de abrir la oferta a otras cooperativas, la administración de las compras resultaría complicada. En la distribución del agua, resulta relevante, que el DIF-CDMX cuenta con las instalaciones donde el agua se potabiliza y ésta se entrega en garrafones sellados y lista para su venta, lo que ha resultado particularmente pertinente en la zona oriente de la Ciudad de México que históricamente tiene problemas de carestía de agua. En general, en el Programa hay más mujeres involucradas que hombres lo que se relaciona con empoderamiento económico hacia ellas y que contribuye a la economía de la unidad doméstica.</p> <p>La población potencial es abismal y el Programa no tiene capacidad para atenderla, se determinó que la población objetivo sería igual a la potencial porque es la que existe en el padrón y se le debe seguir dando atención al no existir una estrategia de sostenibilidad para las Cooperativas vinculadas al Programa. Si bien, el apoyo con maquinaria a las Cooperativas de confección sólo se otorga una vez, el resto de los gastos y la</p>

¹¹³La Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez y Desarrollo Comunitario, quien actualmente es la responsable del Programa, fue asignada a su operación en el 2015. La ROP indica que “este cambio no implicó modificaciones operativas, por lo que el programa sigue brindando la misma atención y los mismos apoyos para las actividades productivas de venta de agua purificada y confección”. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 88.

	<p>potabilización de agua para su distribución continúa a cargo del DIF-CDMX una vez que la Cooperativa entra al Programa; por ello, la cobertura no puede ser mayor y, para 2017, se estima crear 90 autoempleos con 18 nuevas Sociedades Cooperativas, de un total de 148 Sociedades Cooperativas en operación.</p>
--	---

A partir de las precisiones realizadas por el ente público, se considera relevante:

- 11) Especificar en el diagnóstico los criterios administrativos y de operación que justifican la focalización del Programa en los dos tipos de Sociedades Cooperativas.
- 12) Ampliar en el diagnóstico la caracterización de la población beneficiaria destacando la relevancia del Programa en las condiciones de vida de mujeres.
- 13) Ampliar en el diagnóstico la descripción de la problemática respecto a condiciones territoriales específicas donde la intervención resulta pertinente.
- 14) Recalcular la población objetivo bajo la consideración de que ningún Programa, por sí mismo, puede garantizar la cobertura y resolución completa de la problemática.
- 15) Valorar el diseño e implementación de estrategias de sostenibilidad de las cooperativas que permitan ampliar la cobertura.

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

- 16) Explicitar como parte de la población objetivo y potencial a, por lo menos, uno de los grupos señalados como prioritarios en la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal.¹¹⁴

Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad

- 17) Incluir un apartado que refiera la disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad.
- 18) Incluir los datos de contacto del COPRED.

Adaptabilidad

- 19) Incluir los datos de contacto del COPRED.
- 20) Especificar los criterios que norman la priorización que realiza el Comité de Evaluación para los casos de excepción.

¹¹⁴Los grupos identificados como prioritarios en la Ley son: mujeres, niños y niñas, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas, pueblos y comunidades indígenas, LGBTTTI, personas integrantes de poblaciones callejeras, personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, personas cuyo ingreso mensual las ubique en situación de pobreza.

- 21) Garantizar que los criterios que norman la priorización que realiza el Comité de Evaluación sean acordes a favorecer la eliminación de brechas de desigualdad.

Aceptabilidad

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<p>22) Ampliar los tipos de participación social en el marco del Programa garantizando la participación de la mayor parte de personas y sociedades cooperativas beneficiadas, atendiendo las capacidades institucionales del ente público.</p> <p>23) Indicar la forma en cómo son incorporadas las recomendaciones para el mejor diseño o desarrollo del Programa.</p>	<p>Se realizaron encuestas de satisfacción cuyos resultados se incorporarán para el diseño de la ROP 2018 y la mejora en la implementación.</p>

Inclusión de acciones afirmativas

- 24) Incluir acciones afirmativas que resulten pertinentes en el marco del Programa, por ejemplo una cuota específica de apoyos a cooperativas integradas por personas LGBTTTI y/o personas integrantes de pueblos indígenas.

Inclusión de medidas positivas o compensatorias

- 25) Incluir medidas positivas o compensatorias que resulten pertinentes en el marco del Programa.

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

- 26) Argumentar explícitamente la contribución del Programa al cumplimiento de derechos específicos de grupos prioritarios incluidos en la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal.

Hijos e Hijas de la Ciudad

El Programa “Hijas e Hijos de la Ciudad” a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-CDMX) establece como Objetivo General en la Regla de Operación (ROP):

Mejorar las condiciones de vida de 100 niñas, niños, mujeres embarazadas y madres con hijas o hijos menores de edad que habitan en la Ciudad de México en situación de calle o en situación de riesgo, a través de la canalización a Instituciones de Asistencia Pública y Privada y la prestación

de servicios de atención integral, para contribuir a su integración social según necesidades de dicha población.¹¹⁵

El Programa es responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de la Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y se basa en dos estrategias para operarlo: la canalización a Institución de Asistencia Pública y Privada, y servicios de atención integral mediante recorridos de diagnóstico con jornadas lúdico afectivas y acompañamiento para la gestión de servicios de salud, educación, alimentación, jurídicos, sociales y psicológicos.

De acuerdo con las metas físicas indicadas en la ROP, las 100 canalizaciones previstas para el ejercicio fiscal 2017 contemplan a aquellas personas derechohabientes que permanecen en Instituciones de Asistencia Públicas y Privadas realizadas en ejercicios anteriores.¹¹⁶ Las canalizaciones implican procesos de identificación y diagnóstico, trámites para la obtención de documentos institucionales, convenios de colaboración con las Instituciones de Asistencia Públicas y Privadas, mecanismos de seguimiento a las personas canalizadas que incluyen valoraciones médicas y psicológicas y jornadas de trabajo en las instalaciones de los centros de las instituciones a donde fueron canalizados. La siguiente tabla muestra las distintas actividades que se realizan en el marco del Programa e indica las metas físicas¹¹⁷ de cada una:

Tabla 19	
Metas físicas Programa Hijos e Hijas de la Ciudad	
Actividad	Meta Física
Recorridos de diagnóstico para ubicar a la población objetivo y de supervisión.	500 recorridos
Jornadas de trabajo que corresponden a las sesiones que realizan las y los educadores en calle.	250 jornadas
Jornada temática que corresponde a actividades sobre temas específicos enfoque de derechos humanos, así como jornadas médicas y odontológicas.	550 jornadas
Trámites para la obtención de documentos oficiales y servicios brindados a las personas derechohabientes del Programa.	150 trámites o servicios
Convenios de colaboración con Instituciones de Asistencia Privada y Asociaciones Civiles para proporcionar los cuidados y atenciones necesarias de acuerdo a su edad, género, condición de salud y otras características.	No se establece unidad de medida
Visitas de seguimiento a las diferentes instituciones para tener certeza del bienestar de las personas canalizadas.	600 visitas
Sesiones de trabajo con la población canalizada realizadas por las y los educadores en las instituciones de asistencia pública y privada.	300 sesiones

¹¹⁵Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 140.

¹¹⁶Instituciones con las que se debe firmar convenio para el ejercicio 2017. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 140.

¹¹⁷Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, pp. 140-141.

Valoraciones de salud cuatrimestrales para efectos del seguimiento médico a la población canalizada.	350 valoraciones
Valoraciones de trabajo social a familiares de las niñas y niños, madres con hijas o hijos menores de edad, y mujeres embarazadas en situación de calle o situación de riesgo que se encuentran en Instituciones de asistencia pública o privada.	700 valoraciones
Valoraciones psicológicas a familiares de las niñas y niños, madres con hijas o hijos menores de edad, y mujeres embarazadas en situación de calle o situación de riesgo que se encuentran en Instituciones de asistencia pública o privada.	350 valoraciones
Procesos de sensibilización a la población objetivo a fin de que manifieste su voluntad de ser canalizados a alguna institución de asistencia privada o asociación civil.	100 procesos

El perfil de población que atiende corresponde a tres de los grupos prioritarios identificados en la Ley para Prevenir y Elimina la Discriminación del Distrito Federal: mujeres, niños y niñas y personas integrantes de las poblaciones callejeras.

La ROP es exhaustiva en la descripción de los procedimientos que deben operar las entidades responsables de ejecutar el Programa: la Dirección Ejecutiva de la Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, la Dirección de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad, Riesgo o Desamparo y de Centros de Asistencia Social, y la Jefatura de Unidad Departamental de Situación de Riesgo y Desamparo, incluido su equipo operativo. La operación se divide en: 1) trabajo en calle, 2) canalizaciones y recanalizaciones, 3) seguimiento de los casos y de los servicios ofrecidos a las personas canalizadas o recanalizadas, y 4) supervisión y control.

El trabajo en calle consiste en jornadas de actividades lúdico-afectivas, educativas, deportivas, culturales, acompañamientos a diferentes instancias y apoyo en el trámite de documentos de identidad, cartilla de servicios y de acceso a servicios de salud.¹¹⁸ La ROP regula la detección de población y la intervención en calle, tal actividad requiere la formulación de planes de trabajo que, además de contar con la participación de las personas integrantes de poblaciones callejeras, debe estar “basado en estrategias lúdico-afectivas y socio-afectivas en el marco de la Educación para la Paz y los Derechos Humanos y los principios de la Resolución No Violenta de Conflictos y el Buen Trato.”¹¹⁹

El trabajo en calle puede derivar en canalizaciones y recanalizaciones cuando la población solicita su salida de calle (canalizaciones a instituciones) o cuando instancias públicas¹²⁰ solicitan apoyo para el ingreso al Programa de población

¹¹⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 142.

¹¹⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 144.

¹²⁰“Instancias como la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (PGJCDMX), el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) y Organizaciones de la Sociedad Civil quienes frecuentemente solicitan el apoyo”. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 146.

objetivo (canalizaciones interinstitucionales). Las canalizaciones a instituciones requieren una evaluación del caso para identificar la Institución privada o asociación civil que puede ofrecer atención integral de acuerdo a las condiciones de cada persona tomando en consideración su sexo, edad, consumo de sustancias tóxicas y, en su caso estado de gravidez. En el caso de las canalizaciones y recanalizaciones interinstitucionales se hace “una revisión del caso y se determina si es candidato/a de atención del Programa, es decir, ser población en situación de calle o riesgo que no cuenten con algún familiar que pueda hacerse responsable.”¹²¹

En el seguimiento de los casos y servicios ofrecidos a las personas canalizadas o recanalizadas se establece un calendario de visitas para seguimiento y se asigna el caso al equipo de seguimiento del DIF-CDMX para que brinde atención a la persona canalizada de acuerdo al plan de trabajo, que puede incluir acompañamiento para la tramitación de documentos oficiales. En este proceso es relevante mencionar que el personal del DIF se involucra con la persona canalizada directamente en las instalaciones de las instituciones o asociaciones, asumiendo responsabilidades en la atención del servicio por lo que no delega del todo las labores de intervención y acompañamiento en las instituciones o asociaciones. En este procedimiento se norman, también, la atención de solicitudes de integración o reintegración que pueden hacer integrantes de la familia de origen, extensa o ajena de la persona canalizada o recanalizada.

Finalmente, el procedimiento de supervisión y control verifica la operación de las instituciones y asociaciones, revisa el plan de acción para validar que cumple con los criterios para su autorización y se encarga de darle seguimiento a su implementación. Las responsabilidades y tiempos de operación de cada procedimiento son puntualizados exhaustivamente conformando el punto central de la ROP.

Resultados de la Evaluación

El **Diagnóstico (Indicador 1)** aborda la problemática haciendo referencia a instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración y Programa de Acción de Viena y las Observaciones emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, para enmarcar su acción pública como obligación estatal en materia de derechos humanos. Vincula investigaciones académicas para argumentar causas y efectos del problema y, particularmente, para enfatizar la importancia de considerar las condiciones específicas de las niñas y las adolescentes que enfrentan por su género. La problemática no cuenta con estadísticas oficiales que puedan caracterizarla, por lo que se sustenta en los pocos datos y conteos disponibles; la caracterización de la población beneficiaria podría apoyarse en los registros administrativos para dar mayores referencias sobre la intervención pública.

¹²¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 146.

Si bien el marco general apela al derecho internacional, la definición de la estrategia para la atención de los efectos es breve, pero específica que la intervención deberá realizarse con enfoque de derechos humanos:

(...) el presente Programa inicia un proceso de acompañamiento en las calles para brindar servicios con enfoque de Derechos Humanos, entre ellos el derecho a la identidad y de seguridad social, posteriormente canalizaciones voluntarias a Organizaciones de la Sociedad Civil especializadas, que cuenten con modelo residencial; estableciendo convenios y relaciones interinstitucionales a nivel local, para contribuir a garantizar el ejercicio de Derechos, a través de una atención integral que incida en el proceso de desarrollo de capacidades y creación de oportunidades en los órdenes económicos, social y político, para que puedan reincorporarse a la vida comunitaria (integración social).¹²²

Respecto a los derechos que contribuye a garantizar en el diagnóstico se enuncia el “derecho a la identidad y seguridad”, en el acápite de objetivos específicos el “derecho a un nivel de vida adecuada”, mientras que en el apartado de alcances el “derecho a la no discriminación”; se observa pertinente que en el Diagnóstico se amplíe la argumentación respecto de la intervención estatal identificando los derechos específicos para enunciarlos y asegurar una mayor coherencia en la ROP. Por último, en lo que respecta al Indicador 1, en tanto el Programa considera a mujeres embarazadas y madres con hijas o hijos menores de edad entre la población objetivo y beneficiaria resulta pertinente que el Diagnóstico profundice en las causas y efectos del problema en ellas desde su condición de mujeres, pues la argumentación gira alrededor de las niñas y niños dejándolas a ellas en un ámbito secundario solamente a partir de su condición de ser madres.

El diseño de la operación del Programa contempla que sus acciones contribuyan a la **eliminación de factores de discriminación (Indicador 2)**, a través de acciones que procuran una mejor calidad de vida para las personas beneficiarias; sin embargo, tanto el objetivo general como los específicos no explicitan el derecho o derechos a los que contribuyen y sus componentes, resultando enunciativos de acciones y ofertas de servicios: canalizar y otorgar servicios de atención integral.

La Regla **carece de requisitos, lineamientos o condiciones directamente e indirectamente discriminatorios (Indicadores 3 y 4)** y su diseño no requiere adaptaciones ni impone limitaciones y se valora la presencia de un **Diseño Universal (Indicador 5)**.

Incluye disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados (Indicador 6), particularmente para mejorar las condiciones de vida de niñas, niños, mujeres embarazadas y madres con hijas o hijos menores de edad que habitan en la Ciudad de México en situación de calle o en situación de riesgo.

¹²²Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 139.

El Programa **carece de disposiciones**, bienes o servicios **injustamente beneficiosos para grupos social, económica o políticamente privilegiados (Indicador 7.1)** y tampoco se observan **disposiciones que se consideren adversas para grupos prioritarios (Indicador 7.2)**.

La ROP indica los procedimientos de queja a los que tiene acceso la ciudadanía para manifestar quejas o inconformidades y para reportar anomalías en la atención ofrecida a la población del Programa, mismas que serán recibidas de forma escrita u oral. Igualmente, cumple con la disposición de indicar los mecanismos de exigibilidad a los que pueden acudir las personas que consideren que cumplen con los requisitos y criterios de selección pero que no obtuvieron. Sin embargo, las indicaciones son genéricas respecto a lo indicado en otros programas del DIF-CDMX sin atender la particularidad de la población objetivo del Programa, por lo que resulta pertinente que considere mecanismos alternativos al escrito libre o especifique que las personas podrán contar con acompañamiento para elaborarlo; particularmente, las niñas y niños, así como las mujeres con dificultades para leer y escribir. En términos de la **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (Indicador 8)**, se sugiere incluirla en la ROP y garantizar acompañamiento para activar el mecanismo, particularmente para las niñas y niños.

En relación a la **Disponibilidad (Indicador 9)**, tomando en consideración las cifras indicadas en la ROP, se observa que el programa atiende entre el 2 y el 3% de población potencial y el 35% de la demanda de la población objetivo. Los requisitos de acceso no solicitan documentos oficiales y se relacionan con el perfil de la población: ser menor de edad o ser mujer embarazada y/o ser mujer con hijos y/o hijas menores de edad, y solicitar de manera voluntaria el ingreso al Programa o ser referido por la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (PGJCDMX), el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) y Organizaciones de la Sociedad Civil.¹²³ Por tanto, se considera que los requisitos son asequibles para los distintos perfiles de población.

Sobre la disponibilidad es relevante mencionar que en atención a la disposición respecto a la focalización territorial, señalada en el artículo 27 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, la ROP especifica que las acciones se “focalizarán al menos a los 8 puntos de sociabilización identificados en la Ciudad de México, así como a las canalizaciones y recanalizaciones solicitadas por cualquier otra institución;”¹²⁴ sin embargo, no indica cuáles son esos 8 puntos de socialización ni refiere algún documento que permita consultarlo.

En cuanto a la **Accesibilidad (Indicador 10)** las vías de acceso para la solicitud y/o goce son asequibles para los distintos perfiles, incluso la sensibilización e información se realiza en el formato de visitas y jornadas de trabajo en los territorios,

¹²³Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 142.

¹²⁴Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 141.

como acompañamiento a solicitudes de instituciones públicas y sociales; los requisitos o condiciones para solicitar o acceder a los bienes o servicios públicos carecen de disposiciones que impliquen restricciones a la población objetivo, así como de disposiciones que de manera directa o indirecta excluyan o restrinjan el acceso de manera injustificada.

El Programa cuenta con una disposición relativa a la **Adaptabilidad (Indicador 11)** enunciada como casos de excepción: “En casos extraordinarios, la Junta de Gobierno del DIF-CDMX valorará, y en su caso podrá aprobar las solicitudes de apoyo exentando la presentación de alguno o algunos de los requisitos establecidos en las presentes Reglas de Operación.”¹²⁵

La ROP considera la **Aceptabilidad (Indicador 12)** a través de la participación en distintos momentos. En el procedimiento “Intervención en calle” se considera que el equipo operativo del Programa debe elaborar un “plan de trabajo” y éste deberá considerar las sugerencias de los derechohabientes del Programa respecto de las actividades que les gustaría llevar a cabo.¹²⁶ Además se informa y consulta a la población beneficiaria sobre la implementación de los planes para asegurar que las acciones vinculen directamente los intereses y necesidades de las personas atendidas.¹²⁷

El programa en sí mismo representa una **acción afirmativa (Indicador 13)** para grupos prioritarios que por su intersección respecto a su condición de género, edad y circunstancias de vida en la calle se encuentran en una posición de particular discriminación y desigualdad frente a otros grupos. No incluye otras **medidas positivas (Indicador 14)**, pero si explicita **medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (Indicador 15)**: cuando se solicite la reintegración o integración a su entorno familiar de un niño, niña o adolescente en modalidad de corto o largo plazo, las solicitudes deberán ser sometidas al Comité Técnico del DIF-CDMX para su aprobación; con tal disposición de protección se da cumplimiento a lo indicado en la Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal.¹²⁸

Respecto a la **contribución del programa al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.1)**, el Programa indica la contribución respecto a garantizar el nivel de vida adecuada (alimentación, vivienda, agua y vestido) y refiere al marco jurídico respectivo en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México. La referencia es sólo enunciativa y no profundiza en la argumentación. Finalmente, no se observan **contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.2)**.

¹²⁵Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 142.

¹²⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 144.

¹²⁷Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 159.

¹²⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, pp. 150.

Recomendaciones

Inclusión de diagnóstico

- 1) Robustecer el diagnóstico enfatizando las causas y efectos de la problemática en las mujeres por su condición de género y no sólo por ser madres.
- 2) Incluir en el diagnóstico referencia a los registros administrativos para complementar la caracterización de la población beneficiaria.
- 3) Explicitar en el diagnóstico el conjunto de derechos humanos que el Programa contribuye a garantizar.
- 4) 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

- 5) Especificar en la redacción de los objetivos la contribución en materia de derechos humanos.

Disposición de Prohibición y Sanción a Actos Discriminatorios de la Autoridad

- 6) Incluir un apartado que refiera la disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad.
- 7) Incluir los datos de contacto de COPRED.

Disponibilidad

- 8) Explicitar la ubicación de los 8 puntos de socialización identificados como prioritarios en correspondencia con el artículo 27 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, señalados en la página 141 de la ROP.

Accesibilidad

- 9) Explicitar en los criterios de acceso aquéllos específicos para las personas que son canalizadas interinstitucionalmente para efectos de clarificar el procedimiento.
- 10) Valorar con el ente público la posibilidad de determinar una opción alternativa (por ejemplo, electrónica o telefónica) para activar los mecanismos de exigibilidad, considerando la discapacidad de las personas potencialmente beneficiarias del programa.

Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación

El Programa “Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas en Rehabilitación” a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-CDMX) establece como Objetivo General en la Regla de Operación (ROP):

Contribuir a la rehabilitación integral de 2,000 personas con discapacidad, preferentemente en situación de pobreza extrema que habitan en la Ciudad

de México en alguna colonia con Índice de Desarrollo Social (IDS) muy bajo y bajo, mediante el otorgamiento de servicios gratuitos en las siete Unidades Básicas de Rehabilitación, cuatro Unidades Móviles de Rehabilitación y un Centro de Atención para Personas con Discapacidad (CAPD).¹²⁹

La rehabilitación,¹³⁰ entendida como un Modelo de Atención Integral, que vincula procesos terapéuticos, educativos, formativos, sociales y acompañamiento psicológico se ofrece en Unidades Básicas de Rehabilitación, el Centro de Atención a Personas con Discapacidad y Unidades Móviles de Rehabilitación. Las Unidades y el Centro son espacios físicos que facilitan los servicios de consulta médica de rehabilitación, terapia psicológica, algunas modalidades de terapia física (mecanoterapia, electroterapia, termoterapia, estimulación temprana e hidroterapia), terapia de lenguaje, trabajo social, pláticas sobre educación para la salud, talleres de integración familiar y social, así como eventos recreativos y culturales.¹³¹

Las Unidades Básicas de Rehabilitación se encuentran en: la Delegación Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Milpa Alta, Tlalpan, Xochimilco, dos en Tláhuac; el Centro de Atención a Personas con Discapacidad se ubica en la Delegación Gustavo A. Madero.

El Programa dispone de cuatro Unidades Móviles de Rehabilitación que acompañan los diferentes eventos y estrategias del DIF CDMX y, a solicitud de la Dirección Ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad, se brindan: valoraciones físicas, terapia física (en caso de lumbalgia, ciatalgia, cervicalgia, esguince de primer grado, corrección de postura, entre otras), pláticas informativas con enfoque de derechos humanos, género y salud y se realizan canalizaciones hacia las Unidades Básicas de Rehabilitación o, si la persona lo requiere, a instancias de segundo y tercer nivel.¹³²

La población beneficiaria es de 2,000 personas con discapacidad preferentemente en situación de pobreza extrema que habiten en colonias con Índice de Desarrollo Social (IDS) muy bajo y bajo en la Ciudad de México, derechohabientes del programa,¹³³ mediante la facilitación de 151,336 servicios de rehabilitación y canalizaciones a diversas instituciones que atienden a personas con discapacidad y a sus familias, como centros médicos de segundo y tercer nivel. El perfil de población que atienden corresponde a dos de los grupos prioritarios identificados

¹²⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 288.

¹³⁰“(El Modelo de Atención Integral) busca el mejoramiento de la calidad de vida y la plena integración de la persona con condición de discapacidad al medio familiar, social y ocupacional. Está articulada en el desarrollo de funciones, ocupacionales y sociales, así como la salud emocional de las personas con discapacidad y sus familiares, a través de la atención psicológica (...) teniendo en cuenta que el proceso rehabilitatorio no depende solamente de una terapia física, si no de esta dupla con la finalidad de rehabilitar a la persona en un todo”. Gaceta Oficial de la Ciudad de México 2017, p. 287.

¹³¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 313.

¹³²Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 297.

¹³³Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 287.

en la Ley para Prevenir y Elimina la Discriminación del Distrito Federal: personas con discapacidad y personas cuyo ingreso mensual las ubique en situación de pobreza.

Resultados de la Evaluación

El **Diagnóstico (Indicador 1)** destaca por identificar el problema social, presentar causas y efectos en términos de las situaciones de desventaja que enfrentan las personas con discapacidad sustentándose en distintas fuentes que incluyen referencias a instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos e investigaciones académicas. El marco argumentativo lo ubica en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas,¹³⁴ ratificado por el Estado mexicano y frente al que tiene obligaciones vinculantes.

El diagnóstico está sustentado en cifras que identifican a las distintas poblaciones del Programa y permiten tener un panorama estadístico del tipo de limitaciones y las diferencias entre hombres y mujeres; como elemento para caracterizar la acción pública, presenta información de los registros administrativos para visibilizar que el 60% de la población atendida en los dos últimos años son mujeres y entre 90% (2015) y 84% (2016) son personas que tienen discapacidad motora;¹³⁵ sin embargo, no profundiza en la caracterización respecto a la condición de pobreza de las poblaciones objetivo y potencial.

Las causas y efectos de la problemática son vinculados al derecho a la salud, particularmente en los componentes de habilitación, rehabilitación y su interdependencia con la inclusión social. La acción del Programa se ubica en el marco del cumplimiento de obligaciones estatales señaladas en los artículos 25 y 26 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y para ejecutar el Plan General de Desarrollo del Distrito Federal.

Las Personas con Discapacidad además de padecer la discapacidad permanente o temporal, también presentan una limitante en el acceso a servicios de rehabilitación integral por los altos costos que implica la rehabilitación, la lejanía de los centros de rehabilitación o la dificultad en los traslados. Con el objetivo de prevenir la discriminación a las Personas con discapacidad y fortalecer la autonomía e inclusión social, las UBR otorgan servicios de rehabilitación integral para garantizar su derecho a la habilitación y rehabilitación pero también su derecho a la inclusión social.¹³⁶

¹³⁴El Diagnóstico inicia señalando que: “De acuerdo con la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y afectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 286.

¹³⁵Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 286

¹³⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 286.

(...) El GCDMX, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, ha implementado el Programa de Atención a Personas con Discapacidad en las Unidades Básicas de Rehabilitación, como un instrumento que da atención a este sector de la población, conforme al Derecho a servicios de salud contenido en el artículo 25 y Derecho a la habilitación y rehabilitación en el artículo 26 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como el Programa General de Desarrollo del DF 2013-2018, publicado el 11 de septiembre de 2013 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, donde señala que una de las principales necesidades que presenta este grupo poblacional son los servicios de salud y rehabilitación integral, que les permite recuperar su autonomía y ejercer sus derechos plenamente.¹³⁷

En suma, el diagnóstico destaca por identificar claramente los componentes del derecho que contribuye a garantizar, enmarcar la acción pública en correspondencia con obligaciones estatales en materia de derechos humanos, señalar las fuentes del derecho correspondientes e identificar explícitamente que sus efectos no sólo impactan en la calidad de vida de las personas sino en el ejercicio de sus derechos.

En relación a la **existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación (Indicador 2)**, los objetivos específicos del programa consideran acciones que contribuyen a atenuar condiciones que generan discriminación para acceder a la rehabilitación integral e impulsan el acceso a servicios de inclusión social que implican canalización, pláticas y talleres con enfoque de derechos humanos y eventos con la expectativa de contribuir a mejorar la autonomía de las personas con discapacidad. En la sección de “Objetivos y Alcances” indican “Estrategias y mecanismos previstos para fomentar la equidad social y de género y la igualdad” centradas en la capacitación al personal que opera el programa en las Unidades Básicas de Rehabilitación, Unidades Móviles y el Centro de Atención a Personas con Discapacidad (incluidos talleres en colaboración con la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México) y talleres participativos con enfoque de derechos humanos y género a personas con discapacidad y sus familias.

Sobre los objetivos, se observa la relevancia de adecuar la redacción en función del enfoque de derechos humanos que guarda el diagnóstico; por ejemplo, más que “otorgar rehabilitación integral o servicios de inclusión social”, el programa contribuye a la garantía de acceso a componentes específicos del derecho a la salud (habilitación, rehabilitación y su interdependencia con la inclusión social) que están identificados en el diagnóstico y que podrían explicitarse en los objetivos para que la ROP guarde mayor coherencia argumentativa.

El Programa establece tres criterios de exclusión. El primero hace referencia a que el padecimiento de la persona no corresponda a los servicios que brindan las

¹³⁷Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 287.

Unidades Básicas de Rehabilitación, Unidades Móviles o Centro de Atención a Personas con Discapacidad; en estos casos, según la información facilitada por el ente en la reunión de valoración de la ROP con el COPRED, las personas son canalizadas a otras instituciones locales o federales –incluidos hospitales de segundo y tercer nivel– para que puedan ser atendidas.

El segundo indica que si las personas acuden a los servicios de las Unidades Básicas de Rehabilitación, Unidades Móviles o Centro de Atención a Personas con Discapacidad, en situación de emergencia o urgencia, serán canalizadas a los hospitales del sector salud de la Ciudad de México o federales, dependiendo la gravedad; en tanto, las Unidades, incluidas las Móviles, y el Centro no cuentan con las instalaciones y los servicios médicos para su adecuada atención.

Finalmente, el tercer criterio señala que las personas sean residentes de la Ciudad de México dado el techo presupuestal; sin embargo, los casos de personas con discapacidad en situación de pobreza extrema no residentes de la Ciudad de México podrán integrarse al Programa con previa autorización del Titular de la Dirección Ejecutiva de las Personas con Discapacidad, constituyendo así un caso de excepción.¹³⁸

Los tres criterios se consideran razonables y proporcionales; en cuanto a otros requisitos y lineamientos indicados en la ROP tampoco se observaron medidas que puedan ser directa o indirectamente discriminatorias, por tanto, la Regla **carece de requisitos, lineamientos o condiciones directamente e indirectamente discriminatorios (Indicadores 3 y 4).**

El diseño de los servicios que se desprenden del Programa contempla las características necesarias para valorar la presencia de un **Diseño Universal (Indicador 5)**. Por otro lado, **Incluye disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados (Indicador 6)**, en particular, las condiciones de vida y el ejercicio del derecho a la salud, en sus componentes de rehabilitación y habilitación de las personas con discapacidad; con especial énfasis en quienes se encuentran en situación de pobreza extrema que habitan en colonias con IDS muy bajo y bajo en la Ciudad de México. Sin embargo, en la ROP no se indican los mecanismos que permiten la identificación de las condiciones socioeconómicas de las personas beneficiarias, por ejemplo entrevistas o estudios socioeconómicos.

El Programa **carece de disposiciones, bienes o servicios injustamente beneficiosos para grupos social, económica o políticamente privilegiados (Indicador 7.1)** y tampoco se observan **disposiciones que se consideren adversas para grupos prioritarios (Indicador 7.2).**

Se indican los procedimientos de queja a los que pueden acudir los derechohabientes y/o su responsable si consideran que se incurrió en algún acto u

¹³⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 292.

omisión que atente contra sus derechos. Los mecanismos para presentar la queja resultan accesibles, pueden presentarse por escrito en la Dirección Ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad o enviarse de forma electrónica a un correo que se dispone para tales fines. Sin embargo, no se refiere una **disposición específica y explícita respecto a la prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (Indicador 8)**.

La difusión del Programa se realiza por medios electrónicos (internet y redes sociales) y con volantes, trípticos y carteles en eventos y reuniones interinstitucionales, en las Áreas de Atención Ciudadana, en las Unidades Básicas de Rehabilitación y el Centro de Atención a Personas con Discapacidad. En términos de **Disponibilidad (Indicador 9)**, el Programa abarca el 0.36% respecto de la población potencial indicada en el Diagnóstico, y el 15.42% de la población objetivo. La ROP especifica que el Programa busca atender a la mayor cantidad posible de personas con discapacidad pero la suficiencia del servicio se encuentra condicionada por el presupuesto autorizado y la capacidad instalada de atención de las Unidades Básicas y el Centro de Atención que se centra en rehabilitación a personas con discapacidad motora; a pesar de ello, como se indica en el lineamiento, “no hay una lista de espera para recibir la atención porque todas las personas que no se atienden en las UBR son canalizadas a instituciones públicas de segundo y tercer nivel con servicio de rehabilitación física.”¹³⁹

No queda duda sobre la asequibilidad en los requisitos para disponer del bien o servicio público; sin embargo, en el punto IV de la ROP “Procedimiento de Instrumentación” en el numeral 8 se indica: “Informa al derechohabiente la fecha en que iniciará el tratamiento físico rehabilitatorio y *los materiales a requerir para llevar a cabo su terapia*; así como la fecha de valoración psicológica o terapia de lenguaje en caso de ser requerido;”¹⁴⁰ por lo que es relevante que el ente aclare cuáles son los tipos de materiales y si se contemplan medidas para que no resulte limitativo para las personas que por sus condiciones económicas no puedan acceder a ellos.

El Programa presenta dos condiciones como requisitos de acceso: “1) Ser persona con discapacidad, preferentemente en situación de pobreza extrema que presente dificultad para realizar al menos una de las siguientes actividades: caminar o moverse, ver, hablar o comunicarse, escuchar, atender el cuidado personal, poner atención o aprender o limitación mental; y 2) Ser residente de la Ciudad de México.”¹⁴¹ En cuanto a la **Accesibilidad (Indicador 10)** las vías de acceso físico (en el marco de competencia del Programa) y/o goce de los bienes para la solicitud son asequibles para los distintos perfiles de personas que potencialmente forman parte de la población objetivo; si bien, por el tipo de servicios solamente se puede hacer la solicitud de forma presencial para analizar el tipo de intervención que se requiere es posible que la realice un familiar en la Unidad o Centro más cercano a

¹³⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 293.

¹⁴⁰Énfasis propio. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 294.

¹⁴¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 290.

su domicilio.¹⁴² Por otro lado, la disposición de Unidades Móviles contribuye a facilitar los trámites de canalización a las Unidades y al Centro de Atención a Personas con Discapacidad.

Los requisitos o condiciones establecidos en la norma para solicitar o acceder a los bienes o servicios públicos carecen de disposiciones que impliquen restricciones o desventajas significativas para las personas con menores recursos económicos. Si bien, carecen de disposiciones que de manera directa o indirecta excluyan o restrinjan el acceso de manera injustificada, resulta conveniente para efectos de clarificar el procedimiento que se aclare en la ROP si son canalizadas las personas cuyo padecimiento no corresponda a los servicios que se facilitan en el marco del Programa (Criterio de Exclusión 1).¹⁴³

El documento contiene disposiciones que señalan la posibilidad de flexibilizar requisitos o lineamientos dando cuenta de criterios de **Adaptabilidad (Indicador 11)**. En los requisitos documentales se solicita una Constancia de Discapacidad y Funcionalidad expedida por el Sector Salud o Referencia4517 o contrareferencia expedida por la Secretaría de Salud Federal, IMSS o ISSSTE, en caso de no contar con alguno de los dos documentos y para que no resulte un criterio excluyente se toma como Diagnóstico de Discapacidad, la valoración médica y la historia clínica realizada por el personal médico de la Unidad de Rehabilitación.¹⁴⁴ A la par, se señalan casos de excepción en los que algunos requisitos o condiciones pueden flexibilizarse: el titular de la Dirección General y/o la Junta de Gobierno del DIF-CDMX valorarán y, en su caso, podrán aprobar solicitudes, eximiendo la presentación de alguno o algunos de los requisitos, en casos de personas integrantes de poblaciones callejeras, personas privadas de cuidados familiares y en las solicitudes más apremiantes de los organismos gubernamentales encargados de proteger los derechos humanos.¹⁴⁵ Como ya se ha mencionado previamente, el requisito de residencia en la Ciudad de México también podrá ser sometido a valoración del Titular de la Dirección Ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En cuanto a la **Aceptabilidad (Indicador 12)**, la ROP señala que la participación se realiza a nivel de cada derechohabiente, de forma individual y en la etapa de seguimiento, pero no indica el tipo de participación y la forma en como las recomendaciones son incorporadas. Resulta relevante que se consideren y expliciten mecanismos de participación adecuados a los distintos tipos de discapacidades presentes en la población beneficiaria y, particularmente, cuando las y los pacientes sean niñas, niños y adolescentes.

¹⁴²Procedimiento de acceso número 2. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 291.

¹⁴³Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 292.

¹⁴⁴La fecha de elaboración deberá ser menor a un año tomando como referencia la fecha en que se integra el expediente. 291.

¹⁴⁵Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 292.

El Programa complementa la disposición respecto a la focalización territorial, señalada en el artículo 27 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, con un criterio que prioriza las solicitudes de niñas y niños con discapacidad menores de 5 años de edad que se encuentran en situación de pobreza extrema, lo que puede caracterizarse como una **acción afirmativa (Indicador 13)**. Resulta pertinente que el ente evalúe la inclusión de las personas adultas mayores y personas integrantes de poblaciones callejeras en los criterios de prioridad.

La ROP incluye como **medida positiva (Indicador 14)** facilitar la suspensión temporal de los servicios si, durante su tratamiento, la persona sufre alguna situación específica de salud y no puede asistir a sus citas programadas. Al superar la situación, se podrán programar nuevamente sus citas médicas siguiendo un procedimiento que se encuentra indicado en la Regla.¹⁴⁶

En el marco del “Acuerdo por el que se declara la Ciudad de México Una Ciudad Santuario”¹⁴⁷ se realizaron modificaciones a la ROP en septiembre de 2017 para incluir como caso de excepción a “personas con discapacidad en contexto de movilidad humana que ingresen al territorio nacional por situaciones ajenas a su voluntad (migrantes repatriado/as, apátridas, personas refugiadas, asilada/os) y que expresen su intención de asentarse en la Ciudad de México.”¹⁴⁸ Para ingresar al Programa, se consideran como documentos válidos de identificación: la matrícula consular, emitida por los Consulados de México en países extranjeros, o la constancia de repatriación, residencia permanente, residencia temporal, visa humanitaria o protección emitidos por el Instituto Nacional de Migración. La anterior disposición se considera como **medida de protección y asistencia para grupos prioritarios (Indicador 15)**.

Respecto a la **contribución del programa al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.1)**, en el apartado de “Alcances” de la ROP se especifica la contribución del programa al derecho a la salud de las personas con discapacidad enfatizando, nuevamente, la responsabilidad estatal fundamentada en el corpus iuris. Así, se explicita que el alcance del Programa es:

Contribuir al acceso al derecho a la habilitación y rehabilitación de las personas con discapacidad en la Ciudad de México, a través de servicios de rehabilitación física, atención psicológica y de integración social, conforme con lo señalado en el Artículo 26 de la CDPD: Los Estados Partes adoptarán medidas efectivas y pertinentes, incluso mediante el apoyo de personas que se hallen en las mismas circunstancias, para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, y el Artículo 5 fracción I de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito

¹⁴⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 293.

¹⁴⁷El Acuerdo se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 6 de abril de 2017.

¹⁴⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 18 de septiembre de 2017, p 27.

Federal que dice: Son acciones prioritarias para la integración al desarrollo de las personas con discapacidad, [...]. Los programas de salud, y rehabilitación [...] y 18 fracción II: Corresponde al Director General o titular del DIF-DF lo siguiente: [...] II. Crear y operar Unidades Básicas de Rehabilitación para personas con discapacidad de escasos recursos.¹⁴⁹

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

Recomendaciones

Inclusión de diagnóstico

- 1) Robustecer el diagnóstico enfatizando las causas y efectos de la problemática en personas con discapacidad en situación de pobreza extrema.
- 2) Actualizar las cifras indicadas en el párrafo 3 del diagnóstico (que toma como referencia el censo 2010) homologándolas con las indicadas en la población objetivo (que se basa en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas del CONEVAL, 2014).
- 3) 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

- 4) Especificar en la redacción de los objetivos la contribución en materia de derechos humanos; se sugiere modificar “Contribuir a la rehabilitación integral” por “Contribuir a la garantía del derecho a la rehabilitación integral”, “Otorgar rehabilitación” y “Otorgar servicios de inclusión social” por “Garantizar rehabilitación integral” y “Garantizar servicios de inclusión”.

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

- 5) Se sugiere especificar en la ROP los mecanismos para identificar la condición socioeconómica de las personas beneficiarias, por ejemplo, si se hacen entrevistas o estudios socioeconómicos.

Disposición de Prohibición y Sanción a Actos Discriminatorios de la Autoridad

- 6) Incluir un apartado que refiera la disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad.
- 7) Incluir los datos de contacto del COPRED.

Disponibilidad

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
8) Incluir las medidas que se toman respecto a la imposibilidad, si la	Los materiales a los que refiere el numeral 8 son, exclusivamente, toallas y aceites

¹⁴⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2017, p. 289.

<p>existiera, de algunas personas para adquirir los materiales para llevar a cabo su terapia que se indican en el punto IV de la ROP “Procedimiento de Instrumentación” en el numeral 8.</p> <p>9) Confirmar con el ente público si las personas cuyo padecimiento no corresponde con los servicios que brindan las Unidades Básicas de Rehabilitación, Unidades Móviles o Centro de Atención a Personas con Discapacidad son canalizadas a otros hospitales del sector salud local o federal, de serlo sería relevante incluir la disposición en la regla de operación tal como se hace con el criterio de exclusión tres.</p>	<p>que no pueden ser compartidos entre pacientes por razones de higiene y salud.</p> <p>Las toallas son utilizadas en el servicio de hidroterapia ya que se colocan compresas húmedo-calientes para la atención de algunos diagnósticos. Se solicitan toallas porque las UBR no cuentan con servicios de lavandería que puedan garantizar la higiene. Respecto a la solicitud de aceite que se hace a las y los pacientes, se han realizado múltiples análisis respecto a comprarlo como parte del presupuesto del Programa; sin embargo, resulta problemático en tanto las personas tienen características propias y, en algunas personas, los aceites pueden generar dermatitis o alergias, por lo que se solicita a cada persona traer un aceite que le resulte adecuado. Se continúa valorando incorporar el aceite en el presupuesto, aun cuando se requiere hacer análisis para determinar cuál sería el más adecuado para el conjunto de la población atendida en el marco del Programa.</p> <p>Las personas son canalizadas para su atención a otros hospitales de salud local o federal; por ello, el Programa no cuenta con lista de espera ya que toda persona que se acerque a él o es atendida de acuerdo con los lineamientos establecidos en la ROP o es canalizada.</p>
---	---

A partir de las precisiones realizadas por el ente público, se mantiene la recomendación nueve y se sugiere:

- 10) Sustituir “materiales a requerir para llevar a cabo su terapia” por “productos de higiene personal necesarios para llevar a cabo su terapia” en el numeral 8 del punto IV de la ROP “Procedimiento de Instrumentación”.

Accesibilidad

- 11) Valorar con el ente público la posibilidad de determinar una opción alternativa (por ejemplo, electrónica o telefónica) para activar los mecanismos de exigibilidad, considerando la discapacidad de las personas potencialmente beneficiarias del programa.

Aceptabilidad

- 12) Indicar en la ROP el tipo de participación que se le solicita al derechohabiente (por ejemplo, encuesta).
- 13) Indicar en la ROP la forma en cómo las recomendaciones de la población atendida son incorporadas en el programa y los mecanismos de seguimiento a tales recomendaciones.
- 14) Especificar las consideraciones particulares para adecuar los mecanismos de participación a los distintos tipos de discapacidades presentes en la población beneficiaria del programa, incluida la consideración respecto a la participación de menores de edad como garantía de su derecho a participar.

Inclusión de Acciones Afirmativas

- 15) Valorar con el ente la inclusión de personas adultas mayores y personas en situación de calle en el grupo de criterios de prioridad dadas sus particulares condiciones de desigualdad.

Aliméntate

El Programa Aliméntate a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México (SEDESO) establece como Objetivo General en la Regla de Operación (ROP):

Contribuir a garantizar el acceso a la Seguridad Alimentaria de 26 mil 279 familias con inseguridad alimentaria severa y moderada residentes en la Ciudad de México mediante la entrega de un paquete alimentario; priorizando a aquellas que viven en Colonias de Bajo y Muy Bajo Índice de Desarrollo Social (IDS); incorporándolas al Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México, a través del Programa Aliméntate. Así mismo, dar cumplimiento a la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal y a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.¹⁵⁰

Aliméntate es un programa de transferencias materiales que tiene como meta de atención mensual entregar paquetes alimentarios a 26,279 familias en condiciones de inseguridad alimentaria severa y moderada. En la ROP se establecen los requisitos y procedimientos de acceso, pero no se hacen especificaciones a las características del paquete alimentario. El perfil de población que atienden corresponde a uno de los grupos prioritarios identificados en la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal: personas cuyo ingreso mensual las ubique en situación de pobreza.

Resultados de la Evaluación

El **Diagnóstico (Indicador 1)** presenta la problemática respecto a la inseguridad alimentaria haciendo referencia a causas internacionales y nacionales, destacando que las bajas posibilidades de acceso y cobertura de la alimentación se relacionan

¹⁵⁰Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 184.

con una distribución inequitativa del ingreso reflejada en incrementos significativos de los niveles de pobreza. Las referencias a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y a investigaciones académicas contribuyen a consolidar la perspectiva que enmarca las causas y efectos alrededor de la seguridad alimentaria y que contribuyen a entender la toma de decisiones públicas, por ejemplo, considerando escalas de seguridad alimentaria sobre las que el Programa delimita el ámbito de intervención.

La exposición de estadísticas respecto a la medición multidimensional de la pobreza y estimaciones sobre el aumento de la canasta alimentaria contribuyen a dimensionar la problemática en la Ciudad de México, lo que permite delimitar los distintos tipos de poblaciones del Programa y concluir que al no combatir la inseguridad alimentaria se “compromete el consumo de alimentos, energía y nutrientes de las personas, aumenta en los niños el riesgo de desnutrición, infecciones y distrés psicológico; mientras que en las mujeres adultas se ha asociado con el riesgo de obesidad. Por lo anterior, hay una fuerte necesidad de establecer redes de seguridad adecuadas para asegurar el acceso de las poblaciones pobres y vulnerables a los alimentos.”¹⁵¹

La estrategia de intervención del Programa tiene como componente principal la entrega de un paquete alimentario y la orientación sobre un mejor consumo de alimentos, a través de propuestas de menús, para familias que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria severa y moderada, “garantizando con ello el acceso a los alimentos de las familias beneficiarias.”¹⁵² Sin embargo, en la ROP no se especifica cómo operan las propuestas de menús, la periodicidad con que se presentan y la articulación conjunta del Programa; resulta indispensable que en el resto de la ROP se indiquen los mecanismos de operación de las propuestas.

En el Diagnóstico destaca la presentación de la problemática en función de las desigualdades que causa y por sustentarse en fuentes externas para argumentar el problema público; sin embargo, resulta pertinente realizar un análisis diferenciado respecto a grupos específicos dentro de la población objetivo y beneficiaria, además de precisar que el derecho a la alimentación adecuada tiene dimensiones más amplias que la seguridad alimentaria y que ésta, en todo caso, puede considerarse un componente del derecho a la alimentación adecuada más no son sinónimos. Se sugiere al ente revisar la normatividad¹⁵³ al respecto –incluidas las recomendaciones que se le han realizado al Estado mexicano– para robustecer el Diagnóstico.

¹⁵¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 183.

¹⁵²Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 184.

¹⁵³Ver: Consejo Económico y Social (1999), Observación General no 12, *El derecho a una alimentación adecuada*, E/C.12/1999/5; Programa Universitario de Derechos Humanos- UNAM y Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2014), *Derecho a la Alimentación Adecuada*, UNAM-CNDH, 222 pp.; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2015), *El Derecho a la Alimentación en el Distrito Federal, Orientaciones de política pública con enfoque de derechos humanos*, CDHDF, 83 pp.; Consejo de Derechos Humanos (2012), *Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Misión a México*, A/HRC/19/59/Add.2.

El Programa considera **objetivos para la eliminación de factores de discriminación (Indicador 2)**. En el objetivo general se especifica la priorización hacia personas que se encuentran en situación de desventaja por condiciones de pobreza; en el objetivo específico 5 se explicita que: “Se garantizará el goce del beneficiario y priorizará en la atención a cualquier persona que se encuentre en una situación de desigualdad o desventaja por pertenecer a algún grupo específico de población y que puedan representar factores de restricción, exclusión o limitación para participar de los beneficios del programa.”¹⁵⁴ Finalmente, en el apartado de objetivos específicos se incluye una leyenda que reconoce el derecho a la alimentación como universal lo que garantiza la igualdad de oportunidades y el fomento a la no discriminación por razones socioeconómicas.¹⁵⁵

La ROP **carece de requisitos, lineamientos o condiciones directa o indirectamente discriminatorias (Indicadores 3 y 4)** y las características del Programa corresponden con un **Diseño Universal (Indicador 5)**.

El Programa incluye **disposiciones, bienes o servicios para mejorar la posición de grupos discriminados (Indicador 6)**, particularmente las condiciones de acceso a la alimentación de familias con inseguridad alimentaria severa y moderada que viven en colonias de bajo y muy bajo índice de desarrollo social. Para garantizar que las familias que se integren al Programa efectivamente se encuentren en condiciones de inseguridad alimentaria, la ROP señala que se aplicarán visitas domiciliarias para corroborar la información presentada en la solicitud y aplicar el “Cuestionario de identificación de inseguridad alimentaria”. Tales señalamientos contribuyen a clarificar los procedimientos de acceso, que se fortalecerían al presentar una descripción general y breve de los elementos considerados en el “Cuestionario de identificación de inseguridad alimentaria”.

La ROP **carece 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)**. Por otro lado, establece los procedimientos para interponer quejas e inconformidades señalando los tiempos administrativos con los que cuenta la autoridad para responder e indica los mecanismos de exigibilidad; sin embargo no establece la **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (Indicador 8)**.

El Programa dispone de 16 Enlaces Delegaciones, uno por cada Delegación Política de la Ciudad de México, a donde pueden acudir las personas interesadas para presentar la solicitud de incorporación y considera un programa de visitas, en las Colonias que tengan Muy Bajo y Bajo Índice de las 16 delegaciones políticas, con el propósito de identificar a la población beneficiaria. La difusión se realiza en territorio en los Enlaces Delegacionales, espacios con los que cuenta la

¹⁵⁴Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 184.

¹⁵⁵Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 184.

Subsecretaría de Participación Ciudadana de la SEDESO y en portales electrónicos.

El ingreso al Programa es individual y se deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Ser identificado como familia en situación de inseguridad alimentaria en la Ciudad de México y que preferentemente residan en una Colonia de Bajo y Muy Bajo nivel del Índice de Desarrollo Social (IDS) conforme al Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa-CDMX);
2. El solicitante deberá ser mayor de 18 años de edad; la excepción en caso de ser menor de edad es ser jefa (e) de familia;
3. Para el caso del mayor de edad proporcionar al personal de la Subsecretaría de Participación Ciudadana original y fotocopia simple de identificación oficial vigente;
4. Para el caso del menor de edad jefa (e) de familia, deberá presentar original y fotocopia de documento de identificación y comprobante de domicilio no mayor a tres meses.
5. Solicitar el ingreso al Programa “Aliméntate”.¹⁵⁶

El procedimiento de acceso considera que una brigada de promotora/es realice una visita al domicilio de la persona solicitante para verificar los datos y aplicar el cuestionario de identificación de inseguridad alimentaria. Los cuestionarios son enviados a la Subdirección de Evaluación de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, en tanto ente responsable de medir el grado de inseguridad alimentaria.¹⁵⁷

Respecto a la **Disponibilidad (Indicador 9)**, el Programa abarca el 17.4% de la población potencial y el 59.2% de la población objetivo; en tanto que los requisitos son asequibles para los distintos perfiles potenciales que conforman la población objetivo. En términos de **Accesibilidad (Indicador 10)**, el Programa asegura que los trámites puedan realizarse en las Jefaturas de Unidad Departamental de los Enlaces Delegacionales correspondientes a las 16 Delegaciones, lo que facilita su accesibilidad; se sugiere valorar la posibilidad de que algunos trámites se realicen por internet y señalar si se implementan mecanismos de apoyo para aquellas personas que tengan dificultades para realizar el trámite; por otro lado, los requisitos o condiciones en la ROP no implican restricciones o desventajas significativas para las personas con menores recursos económicos. No se observan disposiciones que de manera directa o indirecta excluyan o restrinjan el acceso de manera injustificada a ciertos grupos o perfiles de personas; sin embargo, es relevante valorar con el ente si el Programa considera la canalización de familias integrantes de poblaciones callejeras que no podrían presentar comprobantes de domicilio o la posibilidad de considerarles como casos de excepción. Respecto a los procedimientos de acceso, si bien el ente público considera lo indicado en los “Lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales” emitidos por EVALÚA

¹⁵⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 186.

¹⁵⁷Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 188.

CDMX, resulta más explícito si éstos son expuestos en función de un cuadro que explicita en cada paso la autoridad responsable, el objetivo y el tiempo considerado.¹⁵⁸

La ROP no contiene una disposición que brinde la posibilidad, previo análisis de la unidad responsable, de analizar flexibilizar algún requisito, elemento que da cuenta sobre la **Adaptabilidad (Indicador 11)**. Al respecto, enfatiza que:

Debido a que este programa es de carácter universal y está destinado a todas y todos los habitantes de la Ciudad de México que tengan inseguridad alimentaria severa o moderada, no niega, excluye o distingue el acceso o prestación del servicio a cualquier persona por su sexo, género, lengua, edad, discapacidad, condición social, identidad indígena, identidad de género, apariencia física, condiciones de salud, religión, forma 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 de la ciudadanía, por ende no cuenta con criterio y procedimientos de acceso en situaciones de excepción para poblaciones en situación de vulnerabilidad.¹⁵⁹

En cuanto a la **Aceptabilidad (Indicador 12)**, el programa considera la elaboración de encuestas de satisfacción que permiten medir los resultados y contribuciones del Programa; la participación social se considera en función de que las personas beneficiarias respondan tales cédulas en modalidad de consulta; es relevante que el ente público se asegure de incorporar las observaciones para la mejoría del Programa y dotar a la participación de una dimensión de efectividad.

Como se mencionó en el apartado de Adaptabilidad, la ROP no considera **medidas afirmativas (Indicador 13)**. En tanto que hay dos disposiciones que pueden considerarse como **medidas positivas o compensatorias implícitas (Indicador 14)** y se señalan en los criterios sobre la baja del Programa.¹⁶⁰ La primera indica que en caso de fallecimiento de la persona beneficiaria procede la baja definitiva; sin embargo, cualquier miembro de la familia puede iniciar de forma inmediata el trámite de incorporación. La segunda refiere a que en caso de que se deje de pertenecer a la población en Inseguridad Alimentaria, aplica una suspensión temporal y en caso de “recaer en una situación de Inseguridad Alimentaria” será reincorporado siguiendo los procedimientos de acceso.

La ROP no considera **medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (Indicador 15)**; al respecto se sugiere al ente evaluar la armonización de la ROP con los contenidos de los Acuerdos por los que se declara

¹⁵⁸Al respecto se sugiere seguir el esquema presentado en las Reglas de Operación del DIF-CDMX.

¹⁵⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, pp. 186-187.

¹⁶⁰Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 187.

a la Ciudad de México “Ciudad Santuario”¹⁶¹ y “Ciudad Amigable con la Población LGTBTTI.”¹⁶²

En cuanto a la **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.1)**, el programa de forma enunciativa indica en el Diagnóstico que contribuye a garantizar el derecho a la alimentación. Al respecto, se sugiere ampliar explícitamente la mirada del derecho a la alimentación adecuada y señalar que el Programa se enfoca en un componente del derecho: la seguridad alimentaria, principalmente, en lo que respecta al acceso a la alimentación. Por otro lado, es importante que la ROP establezca que el paquete alimentario a entregar cumple con las características de una alimentación adecuada, haciendo referencia a la calidad y pertinencia cultural de los productos incluidos en el paquete ya que en la regla no hay indicaciones o lineamientos respecto al tipo de paquete alimentario que se distribuye. Finalmente, el Programa carece de **contenidos violatorios de los derechos específicos de grupos prioritarios (Indicador 16.2)**.

Recomendaciones

Inclusión del Diagnóstico

- 1) Señalar los efectos diferenciados que la problemática tiene en grupos específicos de la población objetivo y potencial, por ejemplo, respecto a mujeres, niños y niñas.
- 2) Ampliar la argumentación respecto al derecho a la alimentación adecuada y su articulación con la seguridad alimentaria.
- 3) 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

- 4) Redactar el objetivo general y los objetivos específicos de forma tal que reflejen la contribución a la garantía del derecho a la alimentación adecuada, en su componente de seguridad alimentaria, que el Programa contribuye a garantizar.
- 5) Verificar que los objetivos específicos remitan a objetivos y no a acciones.

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

- 6) Describir de forma breve y general el cuestionario de identificación de inseguridad alimentaria con el objetivo de robustecer la transparencia en los procedimientos de acceso.

Disposición de Prohibición y Sanción a Actos Discriminatorios de la Autoridad

- 7) Incluir un apartado que refiera la disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad.

¹⁶¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 6 de abril de 2017, pp. 3-7.

¹⁶²Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de Noviembre de 2015, pp. 3-4.

8) Incluir los datos de contacto del COPRED.

Accesibilidad

- 9) Consultar con el ente si existe algún tratamiento particular respecto a las personas integrantes de poblaciones callejeras que no podrían mostrar comprobantes de domicilio.
- 10) Integrar los procedimientos de acceso señalando el diagrama del proceso con una identificación clara de la autoridad responsable en cada paso, el objetivo y el tiempo considerado de respuesta incluyendo las propuestas de menús.

Aceptabilidad

- 11) Indicar en la ROP la forma en cómo las recomendaciones de la población atendida son incorporadas en el programa y los mecanismos de seguimiento a tales recomendaciones para garantizar que la participación sea efectiva.

Inclusión de Acciones Afirmativas

Recomendación	Precisiones por parte del ente público
12) Valorar la inclusión de acciones afirmativas.	En la práctica hay criterios de prelación hacia madres solteras, familias con niños y niñas y personas que se encuentran en las Delegaciones Políticas más vulnerables; sin embargo, no se explicitan en la ROP.

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

- 13) Valorar la inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios.
- 14) Revisar la armonización de la ROP, en términos de inclusión de medidas, según lo referido en los Acuerdos por los que se declara a la Ciudad de México “Ciudad Santuario” y “Ciudad Amigable con la población LGBTTTI”.

Contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios

Recomendación	Precisiones por parte del ente público
15) Argumentar explícitamente la contribución del Programa al cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada. 16) Especificar las características del paquete alimentario garantizando que cumplan con los requerimientos de una alimentación adecuada.	El costo aproximado por paquete es de \$197.00 y contiene 13 productos que atienden a criterios de expertos nutricionales de la Universidad Autónoma Metropolitana; además, se entregan cuadernillos con las propuestas de menús.

<p>17) Articular en toda la ROP las características y procedimientos vinculados a las propuestas de menús, pues sólo se hace señalamientos a ellos en el Diagnóstico y no hay claridad sobre su operación y características.</p>	<p>En la conformación del paquete se han quitado productos con exceso de sal y azúcar.</p>
--	--

A partir de la precisión del ente público, se considera pertinente:

- 18) Integrar en el diagnóstico los cambios que se han hecho al paquete alimentario y señalar las características nutricionales.

Atención Integral a Personas Integrantes de Poblaciones Callejeras

El Programa “Atención Integral a Personas Integrantes de Poblaciones Callejeras”, a cargo de Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, da cumplimiento a lo establecido en el “Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México” (en adelante, Protocolo Interinstitucional), documento que toma como base para la elaboración de las Reglas de Operación. El programa se opera a través del Instituto de Asistencia e Intervención Social (IASIS).

La ROP establece como objetivo general del Programa:

Articular acciones interinstitucionales encaminadas a brindar servicios sociales al mayor número de personas integrantes de las poblaciones callejeras para canalizarlos a procesos de integración social desde las brigadas de intervención y el centro de servicios sociales, bajo una perspectiva de respeto, protección, promoción y garantía de sus derechos humanos en la Ciudad de México.¹⁶³

Las brigadas de intervención¹⁶⁴ facilitan los siguientes servicios: monitoreo de puntos de calle, primer contacto, registro sociodemográfico, promoción de servicios y derechos, canalizaciones y acompañamientos. De acuerdo con las ROP, las brigadas se coordinan con tres entes públicos para articular acciones específicas: con Jurisdicciones Sanitarias para promover servicios de salud, Dirección General del Registro Civil para asesorías y tramitación de documentos de identidad, y las

¹⁶³Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 125.

¹⁶⁴Las “brigadas de intervención” son un grupo interdisciplinario coordinado por el IASIS e integrado por un conjunto de entes públicos que pueden contar con la participación de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, Operan los 365 días del año realizando recorridos en puntos de socialización previamente identificados o solicitados por delegaciones previa calendarización. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 129.

Secretaría de Obras y Servicios Urbanos y/o delegaciones políticas para jornadas de higiene.¹⁶⁵

En tanto, en el Centro de Servicios Sociales (CSS) se facilitan “servicio médico de primer nivel de atención, baño, un alimento en vinculación con el Programa de Comedores Públicos, ropa y posible derivación a la institución que cubra sus necesidades y características”.¹⁶⁶ La canalización hacia algún centro o albergue público o albergue de organizaciones de la sociedad civil, se realizará bajo el consentimiento previo, libre e informado dentro de un término, preferentemente, de 48 horas.¹⁶⁷

El Programa comprende únicamente las fases de detección de las personas, vía las brigadas, canalizaciones o solicitudes propias de las personas integrantes de las poblaciones callejeras, y su canalización a otras instituciones. Los servicios se proporcionan mediante el consentimiento, previo, libre e informado y su prestación está sujeta, en todo momento, a la voluntad de la persona a quien va dirigido el Programa.

Para el ejercicio fiscal 2017 se pretende brindar, al menos, “38 mil ayudas para atender aproximadamente a 4,000 personas en la fase de intervención”.¹⁶⁸ El Programa se enfoca en personas integrantes de poblaciones callejeras que es uno de los grupos prioritarios contemplados en la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal.

Resultados de la Evaluación

El **Diagnóstico (Indicador 1)** identifica las causas y consecuencias que derivan en el problema público que se pretende atender, y la presentación de una estrategia para atender la problemática identificada. El apartado no cuenta con información estadística actualizada, refiere datos derivados del Informe Especial de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 2011 y 2012 y los conteos realizados, en 2008-2009, por el Instituto de Asistencia e Integración Social. Al no referir las poblaciones potencial, objetivo y beneficiaria no se argumenta los criterios que delimitan las metas físicas. Ubica la problemática a partir de un marco macroestructural (circunstancias a nivel mundial), medioestructural (asociado a los núcleos sociales inmediatos que se encuentran fracturados) y microestructural (la decisión de las personas a salir a la calle), y señala que las condiciones a las que se enfrenta las personas integrantes de poblaciones callejeras contravienen su ejercicio pleno de derechos humanos. En términos de mayor precisión, sería pertinente que el Diagnóstico logre caracterizar a los distintos grupos que conforman

¹⁶⁵Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 126.

¹⁶⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 126.

¹⁶⁷El CSS es un espacio físico coordinado por IASIS con los entes corresponsables del Protocolo. Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 129.

¹⁶⁸Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 126.

las “poblaciones callejeras” y las afectaciones diferenciadas a las que se ven expuestos por sus condiciones específicas.

La sección de “Antecedentes” del Programa refiere al marco de derechos humanos y evidencia la participación interinstitucional y con organizaciones de la sociedad civil en el diseño del Protocolo Interinstitucional. En el apartado de “Diagnóstico” hay referencia a la normatividad vigente y a lo establecido en el Programa de Derechos Humanos. Sin embargo, omite la articulación de los derechos humanos en la identificación de causas y efectos, particularmente en la responsabilidad que el Estado tiene frente a las causas de la problemática. De forma que, lejos de que habitar o pernoctar en la calle sea resultado de una decisión individual que deriva de condiciones particulares, desde una mirada del cumplimiento estatal de derechos humanos, responde a una problemática que deriva de un conjunto de violaciones a múltiples derechos humanos de forma estructural.

La mención puntual a la responsabilidad estatal como parte del problema y la caracterización de la problemática en función de los derechos humanos que son violentados cotidianamente no son mencionadas. Si bien, el Programa evaluado y la competencia del ente público contribuyen a restituir los resultados de tales violaciones, sin que ello implique la responsabilidad absoluta en la garantía de derechos, es pertinente que las acciones que efectivamente realiza el Programa se encuadren en el marco de garantías o restitución de derechos humanos, para contribuir –efectivamente- a la identificación de los servicios como mecanismos de garantías de derechos.

El Programa efectivamente plantea acciones para atender a una población que se encuentra en abierta desventaja y desigualdad estructural; sin embargo, no explicita un **objetivo para la eliminación de factores de discriminación (Indicador 2)**. Es relevante que el ente revise la armonización en la ROP, para que los objetivos general, específicos y las metas físicas sean coherentes con un enfoque de derechos humanos; por ejemplo, las metas físicas se establecen como "ayudas (brindar ayudas)" y no como servicios vinculados al cumplimiento de derechos humanos. En términos del planteamiento de objetivos específicos es relevante que la redacción considere lo que pretende alcanzar el Programa; tal como se encuentra actualmente redactado la centralidad ubica la estrategia institucional (articular acciones interinstitucionales) y mezcla actividades institucionales (monitoreo de puntos de calle, primer contacto, registro sociodemográfico, promoción de servicios y derechos) con servicios (salud, asesoría y tramitación de documentos de identidad); además de encontrarse redactado como actividades y no como objetivos.

El Programa carece de requisitos, **lineamientos o condiciones directamente (Indicador 3) o indirectamente discriminatorias (Indicador 4)**. Respecto al **Diseño Universal (Indicador 5)** es pertinente señalar que tanto el diagnóstico, el objetivo general y específicos, así como los procedimientos que se describen se focalizan en normar las estrategias institucionales que facilitan los servicios, es decir

Brigadas y CSS, y a clarificar los mecanismos y términos de la canalización; si bien, señala que las prácticas discriminatorias deben evitarse en todo momento, no profundiza en las características de los servicios a los que se tiene acceso al Programa.

Como ya se ha mencionado, el ámbito de acción del Programa se acota a las fases de identificación de las personas y canalización, por lo que la observación respecto a la **Inclusión de disposiciones, bienes o servicios para mejorar la condición o posición de grupos discriminados (Indicador 6)**, debe contextualizarse pues la intervención es puntual. Por un lado, hay servicios como el acceso a un alimento, a pernoctar y a instalaciones para aseo personal que contribuyen significativa, pero momentáneamente, a mejorar una condición en la calidad de vida. Por otro lado, hay servicios que efectivamente contribuyen a mejorar las condiciones de desventaja de las personas, como los que facilitan trámites ante el registro civil como la obtención de CURP o de actas de nacimiento. Finalmente, la canalización hacia instituciones con otras competencias para garantizar los derechos de las personas integrantes de poblaciones callejeras, o hacia albergues de organizaciones de la sociedad civil, contribuye pero no garantiza por sí misma mejorar condiciones; lo que sólo podría evaluarse a partir del análisis global de la estrategia, objetivo que rebasa la evaluación de la que se presentan resultados en este documento.

Lo que si resulta del análisis del diseño del Programa es que carece de disposiciones, bienes, servicios o beneficios que de manera injustificada o desproporcionada benefician, directa o indirectamente, a grupos social, económica o políticamente privilegiados (**Indicador 7.1**) o, por el contrario, resulten adversas para grupos prioritarios (**Indicador 7.2**).

La ROP del Programa es la única, dentro de la muestra seleccionada, que explicita la **Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (Indicador 8)** y los términos en los que opera. En casos donde la persona “refiera haber sufrido alguna discriminación o algún tercero interesado reporte alguna situación de discriminación en la implementación de las ROP”¹⁶⁹ deberá acudir a la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social o, directamente, a las oficinas del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación; los horarios, direcciones y teléfonos de ambos entes públicos se encuentran referidos. La ROP también establece mecanismos internos para que las personas vinculadas al Programa puedan presentar quejas o inconformidades, incluso de forma oral; el procedimiento de queja indica a quien debe dirigirse, cuáles son los datos mínimos que debe contener y el tiempo de respuesta, así como un mecanismo de revisión en caso de que la persona considere que los motivos de su queja o inconformidad no se subsanaron con la primera respuesta derivada del procedimiento. Además, en el apartado de supervisión y control indica: "Toda vez que los integrantes de las poblaciones callejeras sean considerados como un grupo altamente vulnerable, la atención deberá ser pronta y expedita conforme a la

¹⁶⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 132.

disponibilidad de recursos, por lo que, cualquier servidor público y/o personal de apoyo que de manera intencional omite atender un reporte para visita y/o canalización en los términos arriba mencionados, será sancionado conforme a la normatividad vigente."¹⁷⁰

La ROP no especifica cuál es la población potencial, objetivo y beneficiaria, por lo que no es posible establecer con precisión los criterios respecto a la **Disponibilidad (Indicador 9)** de los servicios del Programa frente a sus distintos tipos de poblaciones; sin embargo, solamente cuenta con un Centro de Servicios Sociales ubicado en la calle Su 65-A, Número 3246, Colonia Viaducto Piedad, Delegación Iztacalco, lo que se podría intuir insuficiente para las personas integrantes de las poblaciones callejeras que cumplen con el perfil de la población a la que está destinado el Programa. Los requisitos para que la población objetivo pueda disponer de sus servicios son asequibles para los distintos perfiles potenciales que la conforman, tal como lo demuestra el análisis en los siguientes indicadores.

La ROP especifica que "podrán ser elegibles todas las mujeres y hombres de diversas edades que viven en calles de la Ciudad de México, sin importar edad, sexo, origen étnico, religión, preferencia sexual o condición económica, que deberán cumplir con los criterios de acceso aquí establecidos".¹⁷¹ El requisito para acceder es que la persona, integrante de las poblaciones callejeras o que por sus condiciones particulares¹⁷² se encuentre en una situación que la pueda vincular a vivir en la calle, otorgue de manera libre e informada su consentimiento para recibir los servicios; y, en caso de que por su condición jurídica y/o de salud, la persona no pueda solicitar de forma voluntaria los servicios, se actuará "bajo el principio pro persona fundamentado en los derechos humanos";¹⁷³ por lo tanto, en cuanto a la **Accesibilidad (Indicador 10)** los requisitos de acceso carecen de disposiciones que de manera indirecta excluyan o restrinjan el acceso de manera injustificada.

La disposición de las brigadas en los puntos de socialización facilita el acceso a las personas a los servicios; la limitación para el acceso puede encontrarse en la existencia de un centro lo que restringe la disponibilidad. Si bien, establece que uno de los mecanismos para recibir los servicios en el CSS será el traslado del punto de socialización al centro, el que no existan más Centros en otros puntos de la Ciudad que el diagnóstico ubica con mayor concentración de poblaciones callejeras, (como en las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero),¹⁷⁴ puede resultar restrictivo para el acceso. Tal condición escapa al ámbito de competencia de la ROP y de quienes operan el programa; pero, es relevante

¹⁷⁰Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 132.

¹⁷¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 128.

¹⁷²"Cuando una persona que por su condición de edad, sexo, estado civil, origen étnico, cultural o económico, o abandono social y/o familiar, esté en una situación de riesgo que la pueda vincular a una vida en la calle y por ende vea limitada sus condiciones de bienestar y desarrollo (...)". Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 127.

¹⁷³Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 127.

¹⁷⁴Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 125.

visibilizarlo en términos de la accesibilidad y disponibilidad de los servicios del Programa y de las capacidades estatales para operarlo.

La Accesibilidad también observa si los requisitos o condiciones establecidos no implican restricciones o desventajas significativas para las personas con menores recursos. En la operación directa del Programa e incluso en las canalizaciones que realiza es claro que no existen tales disposiciones; sin embargo, se invita a la revisión de una condición respecto a canalizaciones por parte de instituciones públicas, sociales y/o particulares hacia el Programa:

Las solicitudes serán recibidas por oficio, únicamente en la siguiente dirección: calle Diagonal 20 de noviembre, número 294, 1° piso, colonia obrera, delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, CP.06800, de lunes a viernes de 10 a 14:00 y de 16:00 a 18:00 horas. **Deberán anexar copia de la valoración médica, valoración psiquiátrica y resumen del estudio de trabajo social.**¹⁷⁵

Es relevante que la Regla indique las opciones que encuentran las instituciones públicas, sociales y/o particulares interesadas en caso de contar con condiciones, técnicas y/o económicas, para realizar la valoración médica, psiquiátrica y el estudio de trabajo social con la finalidad de no negar los servicios a las personas por la falta de alguna valoración; así como considerar la diversificación de canales para recibir las solicitudes para que no resulte un elemento restrictivo.

Respecto a la **Adaptabilidad (Indicador 11)**, la ROP es flexible en cuanto a los criterios y lineamientos atendiendo las particularidades de la población. No indica requisitos para acceder a los servicios en los puestos de socialización, salvo que participar en ellos sea bajo la voluntad de la persona a partir de un procedimiento libre e informado. En los CSS no se solicita ningún documento oficial y los datos generales para el llenado de la Cédula pueden omitirse si la persona no se encuentra en condiciones de otorgarlos.¹⁷⁶ Los datos generales requeridos para llenar la “Cédula de Recepción de Personas en Situación de Abandono Social, Canalización a los Centros de Asistencia e Integración Social y/o Instituciones (Registro Único)” indispensable para la canalización, igualmente podrán ser omitidos si la persona no se encuentra en condiciones para facilitarlos, proporcionar los datos complementarios del Registro Único está sujeto a la voluntad de la persona a canalizar.

En cuanto a la **Aceptabilidad (Indicador 12)**, el Programa cuenta con mecanismos para la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil en la planeación e implementación, de contraloría ciudadana en la etapa de implementación y

¹⁷⁵Énfasis indicado en las ROP. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 127.

¹⁷⁶“En caso de no estar en condiciones de darlos (debido a problemas mentales, de salud o por intoxicación), éstos podrán ser omitidos” Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 128.

evaluación, y de las personas beneficiarias del programa a partir del llenado de una “Cédula de Calidad y Satisfacción”. El Programa señala la integración de la participación de las personas integrantes de las poblaciones callejeras en las acciones implementadas, de la lectura de la ROP sólo se identifica su involucramiento a partir de la Cédula y tampoco menciona si las evaluaciones de las Cédulas son incorporadas para mejorar el diseño o la implementación del Programa. Por otro lado, no se hacen referencias específicas a la integración de mecanismos pertinentes que faciliten la participación de niñas, niños y adolescentes integrantes de las poblaciones callejeras que se vinculen con el Programa.

El Programa, en sí mismo, puede considerarse una **Acción afirmativa (Indicador 13)** hacia las personas integrantes de las poblaciones callejeras; sin embargo no se explicita como tal. Respecto a **Medidas Positivas o Compensatorias (Indicador 14)** se encuentran aquéllas destinadas a personas integrantes de poblaciones callejeras, provenientes de otras entidades federativas o pertenecientes a algún pueblo indígena o de distinto origen nacional, a quienes brindan los servicios, al tiempo de dar parte a la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades para que establezca, en el marco de sus competencia, una ruta de atención para la persona solicitante. Por otro lado, si las personas con el perfil arriba mencionado son canalizadas por alguna institución pública, social o privada se solicitan requisitos enunciativos más no limitativos, como: oficios dirigidos a la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social, ficha de identificación con datos de identidad, estado de salud y situación jurídica.

No hay **medidas** explícitas de **protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (Indicador 15)**; sin embargo, de forma implícita pueden considerarse como medidas de protección la canalización de niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas y madres con hijos menores de 12 años al programa Hijas e Hijos de la Ciudad del Sistema para el Desarrollo Integral; y, la intensificación de actividades de las brigadas en la temporada invernal, a través de la Campaña de Invierno que tiene el objetivo de reforzar la atención ante el riesgo que representan las bajas temperaturas, a través de servicios como albergue de pernocta, alimentación, servicio médicos.¹⁷⁷

La particularidad del ámbito de intervención del Programa involucra **acciones que contribuyen a la restitución de derechos**, como la salud, y a la **garantía** de otros, por ejemplo la identidad legal (**Indicador 15**); sin embargo, las intervenciones puntuales como ofrecer una comida, un baño o albergue para pernoctar por hasta 48 horas, resultan acciones que contribuyen al mejoramiento inmediato de condiciones de vida, pero no necesariamente sostenido a lo largo de un período más amplio; lo que solamente podría asegurarse analizando el marco conjunto de la Política Pública de atención a personas integrantes de poblaciones callejeras, y sus programas vinculados. Por ello, resulta relevante que en el diagnóstico y en los objetivos específicos se indique con suficiente claridad cuáles son los derechos humanos a los que se vincula y sus contribuciones específicas. Finalmente, la ROP

¹⁷⁷Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 125.

carece de **contenidos violatorios de los derechos específicos de grupos prioritarios (Indicador 16).**

Recomendaciones

Inclusión de diagnóstico

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<ol style="list-style-type: none"> 1) Articular el diagnóstico en torno a las problemáticas de derechos humanos que presenta la población objetivo del Programa. 2) Especificar cuáles son los derechos con los que el Programa se vincula, desde su ámbito de competencia. 3) Especificar la contribución del Programa a la restitución o garantía en correspondencia a los derechos identificados. 4) Identificar la población objetivo, potencial y beneficiaria tal como se indica en el inciso C, del punto 5 del documento “Lineamientos para la elaboración de las reglas de operación de los programas sociales para el ejercicio 2017” de EVALÚA CDMX. 5) Caracterizar a las particulares situaciones de desigualdad y desventaja dentro de los grupos que conforman las poblaciones callejeras. 6) Asegurar que el diagnóstico, y en general todo el contenido de la ROP, presente un lenguaje incluyente y ciudadano. 	<p>El ente público expuso la vinculación del Programa con el Protocolo Interinstitucional y el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México y destacó la participación interinstitucional, de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas en la definición y seguimiento de la estrategia de atención a poblaciones callejeras, para que incorpore la centralidad de los derechos humanos.</p> <p>El Diagnóstico refiere al Informe Especial de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal donde se analiza la problemática de derechos humanos y las obligaciones estatales en la materia. El ente público considera suficiente la referencia ante la necesidad de presentar un Diagnóstico sistematizado pues indica el documento a donde hay que referirse en caso de querer ampliar la información sobre la problemática en materia de derechos humanos de las personas integrantes de poblaciones callejeras.</p> <p>El ente expuso las medidas que está tomando, en términos de investigación cuantitativa y cualitativa, para obtener mayor información sobre la problemática que permitirán delinear las estrategias de intervención, a partir de un proceso participativo en el que las personas integrantes de las poblaciones callejeras tienen un papel protagónico. En consecuencia, a partir del año 2018 se</p>

	<p>podrán integrar los datos del “Censo de Poblaciones Callejeras”, cuya primera etapa se realizó en 2017, que permitirán caracterizar a los grupos que integran las poblaciones callejeras y visibilizar la intersección entre sus distintas condiciones.</p> <p>La orientación que hay en los servicios obedece a la restitución de derechos y, contribución a la garantía en algunos específicos, dadas las atribuciones y competencias del ente público y los alcances del Programa.</p>
--	--

Para garantizar la armonización del Programa con el corpus iuris de derechos humanos que protege a las personas integrantes de las poblaciones callejeras, se considera relevante:

- 7) Incluir específicamente los derechos humanos a los que el programa contribuye a restituir y/o garantizar, en el marco de competencias del ente público y el marco de acción del Programa.

La inclusión de fuentes de referencia sobre derechos humanos contribuye a contextualizar la problemática general, pero no solventa la identificación clara y precisa de causas y consecuencias desde el cumplimiento de obligaciones estatales en materia de derechos humanos particular del Programa.

Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación

- 8) Verificar que los objetivos específicos remitan a objetivos y no a acciones.
- 9) Seguir las indicaciones respecto a “Objetivos y Alcances” indicados en el documento “Lineamientos para la elaboración de las reglas de operación de los programas sociales para el ejercicio 2017” emitidos por EVALÚA CDMX y la “Guía Metodológica para la Elaboración de Reglas de Operación de Programas Sociales del Distrito Federal 2015” elaborado por EVALÚA CDMX.

Disponibilidad

- 10) Verificar que la redacción de la ROP sea específica al señalar que hay un Centro de Servicios Sociales para operar el Programa.
- 11) Eliminar de la redacción las referencias a “los centros” para evitar confusiones respecto a la disponibilidad de los servicios

Accesibilidad

En la ROP se indica respecto de "las canalizaciones por parte de instituciones públicas, sociales y/o particulares interesados, las solicitudes serán recibidas por oficio, únicamente en la siguiente dirección: calle Diagonal 20 de noviembre, número 294, 1° piso, colonia Obrera, delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, CP.06800, de lunes a viernes de 10 a 14:00 y de 16:00 a 18:00 horas. **Deberán anexar copia de la valoración médica, valoración psiquiátrica y resumen del estudio de trabajo social**"; al respecto, es relevante:

- 12) Indicar las opciones que encuentran las instituciones públicas, sociales y/o particulares interesadas en caso de contar con condiciones, técnicas y/o económicas, para realizar la valoración médica, psiquiátrica y el estudio de trabajo social
- 13) Considerar la diversificación de canales, como los electrónicos, para recibir las solicitudes para que no resulte un elemento restrictivo.

Aceptabilidad

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<p>14) Incorporar mecanismos de participación para las personas integrantes de poblaciones callejeras que permitan la incorporación de sus recomendaciones en el diseño e implementación del Programa, y no sólo en la evaluación de los servicios.</p> <p>15) Indicar la forma en cómo las recomendaciones de la población atendida son incorporadas y los mecanismos de seguimiento a tales recomendaciones.</p> <p>16) Integrar referencias que den cuenta de la inclusión de mecanismos específicos para niñas, niños y adolescentes.</p>	<p>La evaluación con las personas integrantes de poblaciones callejeras involucradas con el programa es un ejercicio permanente. Se realizan asambleas de personas usuarias en los centros y en los puntos de socialización.</p>

Inclusión de medidas afirmativas, medidas positivas y medidas de protección

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<p>17) Explicitar que el Programa representa una medida afirmativa para las personas integrantes de las poblaciones callejeras.</p>	<p>La composición de la población es novedosa y hay grupos que no se tenían considerados como: la población LGBTTTI y las personas migrantes. El Programa, y</p>

<p>18) Visibilizar las medidas positivas y medidas de protección que ya realiza el Programa enunciándolas como tales (por ejemplo, hacia niñas, niños, adolescentes, madres embarazadas, personas integrantes de grupos indígenas o no residentes de la Ciudad de México).</p>	<p>quienes lo implementan, hablan de poblaciones callejeras en el reconocimiento de que la composición diversa que las caracteriza e, incluso, de las distintas relaciones que establecen con las autoridades. Efectivamente, las personas que se acercan a los servicios se pueden especificar aún más y articular cada servicio con perfiles específicos.</p>
--	---

A partir de la precisión del ente público, se sugiere:

19) Redactar los objetivos específicos del Programa considerando los alcances que se pretenden con los grupos que integran las poblaciones callejeras.

20) Especificar en los procedimientos los perfiles de atención para cada servicio, con mayor detalle, sin que derive en criterios restrictivos para el acceso.

Maestr@ en Casa

El Programa “Maestr@ en Casa” a cargo de la Secretaría de Educación (SEDU) establece como Objetivo General en la Regla de Operación (ROP):

Atender hasta 13 mil 400 personas de 15 años y más en condición de rezago educativo mediante servicios de alfabetización, acompañamiento para iniciar o concluir los estudios de primaria, secundaria o media superior, así como las necesidades de formación laboral y alfabetización digital en las 16 delegaciones políticas de la Ciudad de México.¹⁷⁸

La atención a las personas adultas se realiza a partir de grupos que se instalan en espacios educativos identificados para ello en las 16 Delegaciones políticas de la Ciudad priorizando Áreas Geoestadísticas Básicas¹⁷⁹ (AGEB) que tienen mayor número de personas en condición de rezago educativo. Los grupos educativos se

¹⁷⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 446.

¹⁷⁹De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Área Geoestadística Básica “hace referencia a la extensión territorial, que corresponde a la subdivisión de las Áreas Geoestadísticas Municipales. Constituye la unidad básica del Marco Geoestadístico Nacional”. Las Áreas Geoestadísticas Básicas Urbanas se definen como “la extensión territorial, ocupada por un conjunto de manzanas que, generalmente son de 1 a 50, delimitadas por calles, avenidas, andadores o cualquier otro rasgo fácil de identificar en el terreno y cuyo uso de suelo sea principalmente habitacional, industrial, de servicios y comercial, sólo se asignan al interior de las localidades urbanas”. INEGI (2014). *Compendio de criterios y especificaciones técnicas para la generación de datos e información de carácter fundamental*, México, p. 2. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/inegi/spc/doc/INTERNET/16-%20marco_geoestadistico_nacional.pdf.

conforman con mínimo de 5 personas y en el caso de los grupos de estudio digitales, con 10 estudiantes. En la identificación de la población objetivo y la gestión de los espacios educativos las autoridades y referentes de las colonias son indispensables, por lo que el Programa contempla una sólida participación ciudadana en la implementación. Las y los beneficiarios directos reciben útiles escolares básicos (al menos, un cuaderno, dos lápices, una goma y un sacapuntas), en el caso de estudiantes digitales constancia de horas cubiertas y acompañamiento para la acreditación de la primaria, secundaria y media superior con las instituciones oficiales de educación, referencias a instituciones u organismos oficiales en caso de desear continuar con su educación, particularmente en los casos de formación para el trabajo.¹⁸⁰

La ROP considera un conjunto de figuras educativas que se encargan de operar el Programa y son consideradas beneficiarias indirectas. En total, 752 figuras educativas son incorporadas al Programa a través de una convocatoria. Las figuras educativas reciben apoyos económicos, contemplados en la ROP como: “una forma de reconocer el esfuerzo social que realizan en aras de reducir el porcentaje de rezago educativo en la Ciudad de México.”¹⁸¹

En la siguiente tabla se exponen los apoyos mensuales correspondientes a los distintos tipos de figuras contemplados en el ejercicio fiscal 2017 que, para ser recibidos, requieren de la presentación de reportes mensuales sobre las actividades desarrolladas.¹⁸²

Tabla 20		
Apoyos Mensuales a Beneficiarios Indirectos del Programa “Maestr@ en Casa”		
Figura	Apoyo Mensual	Beneficiarios Indirectos
Enlace Educativo	3,000.00	500
Maestra/o Comunitario	4,500.00	198
Apoyo Operativo	7,920.00	41
Apoyo Educativo	10,575.00	13

La ROP describe a detalle las funciones a desarrollar de cada figura educativa y norma puntualmente los procesos de: 1) Determinación del universo de atención, 2) Capacitación de personas beneficiarias indirectas del Programa, 3) Contacto con órganos de representación ciudadana para coadyuvar en la identificación de la población potencial y los centros educativos, 4) Gestión y adecuación de espacios para la atención de la población en rezago educativo, 5) Promoción del Programa e identificación de la población objetivo, 6) Reunión comunitaria informativa, 7)

¹⁸⁰Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 453.

¹⁸¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 454.

¹⁸²Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 449.

Integración de grupos de educandos/estudiantes digitales, 8) Incorporación y seguimiento de personas beneficiarias directas, 9) Aplicación del modelo educativo incluida la descripción de las evaluaciones educativas. El análisis y descripción de los procesos de implementación y las funciones a desarrollar de cada figura educativa, desde una lógica de política pública no corresponde con los objetivos de esta evaluación, por lo que se retomarán, exclusivamente, aquellos elementos que correspondan con los indicadores que dan cuenta del enfoque de igualdad y no discriminación en la ROP.

Resultados de la Evaluación

El **Diagnóstico (Indicador 1)** identifica las situaciones de desigualdad y desventaja enfrentadas por las personas jóvenes y adultas que se encuentran en situación de rezago educativo y enfatiza las desigualdades derivadas del analfabetismo digital. Presenta referencias estadísticas que identifican la disminución considerable del analfabetismo en la Ciudad de México, tomando en cuenta la media a nivel nacional, lo que permite a la SEDU plantear estrategias que abarquen un campo más amplio: el rezago educativo considerando a las personas que no saben leer ni escribir, a quienes no han concluido la primaria, secundaria ni la educación media superior. De acuerdo con el Diagnóstico y sustentado en referencias a la UNESCO y la CEPAL, la población en situación de rezago educativo “se conforma de grupos marginados y en situación de pobreza, afectados por factores socioeconómicos y culturales (...) el rezago educativo resulta de la interacción de una serie de factores que actúan simultáneamente: la pobreza, la desnutrición, los problemas de salud, el trabajo infantil, la migración y la falta de acceso a entornos de enseñanza y aprendizaje de forma continua.”¹⁸³

La estrategia del Programa para intervenir en la problemática incorpora la creación y el acompañamiento para la acreditación de grupos para atender la alfabetización, el nivel de educación básica, media superior, alfabetización digital y formación para el trabajo. Para implementarlo se consideran apoyos económicos para Enlaces Educativos que se incorporan al Programa a través de una convocatoria. Además de las y los enlaces, en la sección de “Programación Presupuestal”, se indican las figuras de: maestro/a comunitario, apoyo operativo y apoyo educativo que son enunciados como “beneficiarios indirectos”;¹⁸⁴ sin embargo, el diagnóstico no da cuenta de una población beneficiaria indirecta ni la caracteriza. Resulta indispensable que se incluya la referencia a las y los beneficiarios indirectos en el Diagnóstico, particularmente en la definición de poblaciones.

El modelo educativo flexible considera la integración de temas transversales como derechos humanos, salud, educación sexual, educación ciudadana, interculturalidad y género para generar la construcción de ciudadanía en la población. El Programa enuncia que “la educación es considerada como un camino

¹⁸³Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 445

¹⁸⁴Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 449.

hacia la obtención de otros derechos”; sin embargo, no se recupera el marco amplio del derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas como referente argumentativo de la problemática y para colocar la intervención estatal en el marco del cumplimiento de obligaciones estatales en la materia. La falta del enfoque de derechos humanos en la ROP se evidencia en la formulación del objetivo general y los objetivos específicos, donde la referencia explícita a la contribución del derecho está ausente. Incluso en la enunciación de los “Derechos sociales” solicitados por el Lineamiento del EVALÚA CDMX, el Programa vincula su contribución con la igualdad y no discriminación y con la educación, como área de oportunidad dentro del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 del Gobierno de la Ciudad de México, pero no lo señala explícitamente como un derecho.

Como se mencionó previamente, el Programa considera que como efecto de las intervenciones educativas se promueve un proceso de mediano-largo plazo en el que las condiciones de desigualdad de la población beneficiaria disminuirán. En la sección de “Alcances” indica que “busca impulsar acciones educadoras que sirvan como elemento facilitador para satisfacer otras necesidades de desarrollo tanto de las personas como de su entorno, especialmente las relacionadas con el autoempleo, el trabajo productivo, el envejecimiento activo y el desarrollo de la comunidad.”¹⁸⁵ Tomando tales referencias, el análisis considera que la ROP contiene **objetivos para la eliminación de factores de discriminación (Indicador 2)**; sin embargo, resultaría pertinente que el ente evalúe la incorporación de –al menos- un objetivo específico que lo clarifique e integre en el objetivo general la contribución en materia del derecho a la educación. Por otro lado, es importante que la redacción de los objetivos específicos efectivamente indique objetivos y no actividades.

La ROP **carece de requisitos, lineamientos o condiciones directa o indirectamente discriminatorias (Indicadores 3 y 4)** y las características del Programa corresponden con un **Diseño Universal (Indicador 5)**. El Programa incluye **disposiciones, bienes o servicios para mejorar la posición de grupos discriminados (Indicador 6)**, particularmente respecto a las condiciones educativas de las personas beneficiarias directas y explicita que la intervención tiene “el objetivo de articular un proceso de mediano-largo plazo que permita “erradicar las dificultades sociales que dan origen al problema como un medio para fortalecer la diversidad, la integración y la cooperación social”.¹⁸⁶

La ROP **carece 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)**.

La Regla establece los procedimientos para interponer quejas e inconformidades señalando los tiempos administrativos con los que cuenta la autoridad para responder; considerando que algunas de las personas beneficiarias directas no

¹⁸⁵Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 448.

¹⁸⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 445.

saben leer ni escribir, la ROP explicita que podrán presentarla de forma oral o elegir a una persona para que puedan presentarla lo que constituye una medida positiva.¹⁸⁷ Los mecanismos de exigibilidad también son considerados y, adelantándose a la interposición del recurso, señalan que las personas que consideren que a pesar de cumplir con los requisitos de acceso no son incorporadas al Programa, podrán solicitar a quienes operen como Coordinadora/es de Zona Educativos ser incorporadas a un grupo de estudio; en caso de que la persona responsable considere que no cumple con algún documento “deberá entregar al peticionario un documento en el que se establezca cuál o cuáles son los requisitos que no se están cumpliendo y explicarle de qué se trata y cómo puede cubrir el requisito faltante”.¹⁸⁸ Por otro lado, la ROP no establece la **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (Indicador 8)**.

La difusión del Programa se realiza en territorio con la estrategia principal de identificación a la población objetivo en las AGEB, a partir de recorridos domiciliarios al nivel de localidad (manzanas que integran una AGEB) y que igualmente permiten localizar los espacios físicos para ubicar los espacios educativos, los cuáles serán gestionados posteriormente y podrán ser públicos o privados.

En cuanto a los requisitos para las personas beneficiarias directas se requiere tener 15 años cumplidos o más, estar en condición de rezago educativo/analfabetismo digital y residir en la Ciudad de México; en cuanto a los requisitos documentales, deberán presentar copia fotostática de una identificación oficial, copia fotostática de la Clave Única de Registro de Población (CURP) y comprobante de domicilio con vigencia menor o igual a dos meses. Además se solicita formar parte de uno o varios grupos educativos y el compromiso de asistir a los centros educativos del Programa.¹⁸⁹ Los requisitos para las personas beneficiarias indirectas son enunciados en la siguiente tabla:¹⁹⁰

Tabla 21 Requisitos Personas Beneficiarias Directas Programa Maestr@ en Casa		
Beneficiario Indirecto	Requisitos	Documentación Requerida (Aplica para todos los perfiles de beneficiarios indirectos)
Enlace Educativo	a) Tener 18 años cumplidos o más de edad al momento de la solicitud. b) Comprobar el grado de formación académica mínima de nivel secundaria concluida. c) Disponer de tiempo para cubrir las 10 horas semanales requeridas por el Programa.	- Copia fotostática de una identificación oficial (Credencial de Elector o Pasaporte o Cédula Profesional). - Copia simple del Acta de Nacimiento. - Copia fotostática de la Clave Única de Registro de Población (CURP).
Maestro/a Comunitario	a) Tener 18 años cumplidos o más de edad al momento de la solicitud.	

¹⁸⁷Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 465.

¹⁸⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 466.

¹⁸⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 450.

¹⁹⁰Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, pp. 450- 451.

	<p>b) Tener al menos estudios truncos de licenciatura.</p> <p>c) Disponer de tiempo para cubrir las 10 horas semanales requeridas por el Programa.</p>	<p>- Comprobante de domicilio cuya vigencia no exceda de dos meses previos a su entrega.</p> <p>- Constancia de estudios otorgada y validada por la institución educativa correspondiente.</p> <p>- Formato de solicitud.</p>
Apoyo Operativo	<p>a) Tener 18 años cumplidos o más de edad al momento de la solicitud.</p> <p>b) Comprobar el grado de formación académica mínima de nivel secundaria concluida.</p> <p>c) Disponer de tiempo para cubrir las horas requeridas por el Programa.</p> <p>d) Comprobar experiencia mínima de dos años en actividades de organización y orientación de grupos de trabajo, resolución de conflictos y orientación espacial.</p>	
Apoyo Educativo	<p>a) Tener 18 años cumplidos o más de edad al momento de la solicitud.</p> <p>b) Comprobar estudios de formación académica a nivel superior (mínimo con 70% de créditos).</p> <p>c) Disponer de tiempo para cubrir las horas requeridas por el Programa.</p> <p>d) Comprobar experiencia mínima de tres años en actividades de organización y orientación de grupos de trabajo, resolución de conflictos y orientación espacial.</p>	

En relación a la **Disponibilidad (Indicador 9)**, el programa atiende al 0.43% de la población potencial y al 0.96% de la población objetivo. Los requisitos para que la población objetivo pueda disponer del bien o servicio público son asequibles para los distintos perfiles potenciales que la conforman. Respecto a la **Accesibilidad (Indicador 10)**, las vías de acceso resultan cercanas a los perfiles de personas que integran la población beneficiaria directa: concentran su difusión e inscripción a partir de estrategias en territorio; por otro lado, resultan también accesibles los mecanismos dispuestos para la población beneficiaria indirecta. En tercer lugar, los requisitos o condiciones establecidos en la norma no implican restricciones o desventajas significativas para las personas con menores recursos y carecen de disposiciones que de manera directa o indirecta excluyan o restrinjan el acceso de manera injustificada a ciertos grupos o perfiles de personas.

Si bien en lo general los requisitos y mecanismos resultan accesibles, se observan elementos que requieren de precisiones en la ROP. Respecto a la conformación de los centros educativos con grupos comunitarios de aprendizaje se establece que se

requiere como mínimo de tres figuras: la o el coordinador educativo, una persona representante ciudadana (vinculada a la colonia específica) y una o un educando con 18 años cumplidos;¹⁹¹ la determinación de la edad de la o el educando no corresponde con el criterio de edad mínima del Programa (15 años).

Por otro lado, no quedan claros los procedimientos de selección de las personas beneficiarias indirectas. Al respecto, la ROP señala que la documentación entregada será revisada y evaluada por el personal de la Dirección General de Educación Inclusiva y Complementaria (DGEIC), quienes son los encargados de seleccionar a las personas que cumplen con los requisitos y notificará a las personas interesadas el resultado. No quedan claros en la ROP los criterios de selección y los mecanismos contemplados en la evaluación, tampoco se especifican en la “Convocatoria para la Selección de Enlaces Educativos, Maestra/o Comunitario, Apoyos Operativos y Apoyo Educativo, que participarán en el Programa “Maestr@ en tu casa 2017” emitida en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 3 de febrero de 2017. En términos de transparencia del procedimiento, resultaría indispensable que el ente incorpore dichos criterios.

En cuanto a la necesidad de clarificar los procedimientos, en la ROP se indica que el ingreso por parte de las personas beneficiarias directas será “a través de demanda o mediante la promoción”,¹⁹² sin indicar quién realiza tal promoción. Al respecto, en la página web del Programa se realiza una aclaración: “la selección de beneficiarios directos se realiza mediante invitación directa por parte de los beneficiarios indirectos.”¹⁹³ Es preciso que el ente público aclare el procedimiento para evitar ambigüedades.

En cuanto a la flexibilidad en los requisitos y disposiciones que dan cuenta de la **Adaptabilidad (Indicador 11)**, la ROP considera que de no contar con alguno de los documentos requeridos para su incorporación, las personas beneficiarias directas disponen de un periodo máximo de dos meses para entregarlos y dos semanas en caso de las y los estudiantes digitales.¹⁹⁴ No se contemplan casos de excepción.

El diseño del Programa contempla un fuerte componente de participación social en su implementación: tanto en la articulación de las personas beneficiarias indirectas como la articulación con la comunidad y con representantes de las colonias para hacer los recorridos y gestionar los espacios; vinculaciones que dan cuenta de la **Aceptabilidad (Indicador 12)**. Sin embargo, es relevante que en el apartado de

¹⁹¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 460.

¹⁹²Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 451.

¹⁹³Ver, apartado de “Aclaraciones” en: http://www.educacion.cdmx.gob.mx/programas/programa/maestro_en_tu_casa.

¹⁹⁴Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 453.

“participación social de la ROP” no se especifica la vinculación comunitaria. En el apartado mencionado, se enuncia la participación de entidades gubernamentales, entidades académicas y de investigación, asociaciones civiles, sindicatos y comités ciudadanos en las distintas etapas del programa, señalando con especificidad el tipo de aportaciones; sin embargo, no se prevén mecanismos de participación para las personas beneficiarias directas e indirectas.

El Programa no considera la incorporación de **Acciones Afirmativas (Indicador 13)** y, de forma implícita, hay un par de disposiciones que se consideran como **Medidas Positivas o Compensatorias (Indicador 14)**: la suspensión por tiempo indefinido en caso de que las personas beneficiarias avisen sobre la imposibilidad de continuar con el proceso educativo sin que ello signifique dejar de ser elegible a futuro; las reincorporaciones se promoverán para realizarse de la forma más pronta y expedita posible acorde con las condiciones requeridas por la persona beneficiaria en términos de grupo, horario y centro educativo.¹⁹⁵ Por otro lado, no se incorporan **Medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (Indicador 15)**.

En cuanto a la **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.1)**, el programa de forma enunciativa indica en el Diagnóstico que contribuye a garantizar el derecho a la educación. Al respecto, se sugiere ampliar explícitamente la mirada del derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas y, particularmente, tomando referencias respecto a la educación a lo largo de la vida. Finalmente, el Programa carece de **contenidos violatorios de los derechos específicos de grupos prioritarios (Indicador 16.2)**.

Recomendaciones

Inclusión de diagnóstico

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
1) Robustecer los argumentos respecto al derecho a la educación de personas jóvenes y adultas incorporando referencias desde el marco jurídico vigente en materia de derechos humanos y la educación a lo largo de la vida. 2) Indicar las características de la población beneficiaria indirecta y su articulación con el desarrollo del Programa.	Hay un avance sustancial entre el enfoque de la ROP que amplía el marco de intervención del Programa de alfabetización a alfabetización digital, educación básica, media superior y formación para el trabajo; en este sentido, se incrementó la garantía del derecho. Sin embargo, se decidió no articularlo con la perspectiva de educación a lo largo de la vida ante la imposibilidad de garantizar tal

¹⁹⁵Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 455.

3) Asegurar que el diagnóstico, y en general todo el contenido de la ROP, presente un lenguaje incluyente y ciudadano.	seguimiento ante las condiciones institucionales del Programa.
--	--

Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación

- 4) Redactar el objetivo general y los objetivos específicos de forma tal que reflejen la contribución a la garantía del derecho a la educación de personas jóvenes y adultas.
- 5) Incorporar un objetivo específico que explicita la contribución del Programa a la eliminación de factores de discriminación.
- 6) Verificar que los objetivos específicos remitan a objetivos y no a acciones.

Disposición de Prohibición y Sanción a Actos Discriminatorios de la Autoridad

- 7) Incluir un apartado que refiera la disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad.
- 8) Incluir los datos de contacto del COPRED.

Accesibilidad

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<ul style="list-style-type: none"> 9) Verificar el límite de 18 años de edad de la o el educando para formalizar los centros educativos, considerando que la edad mínima señalada en la ROP es de 15 años. 10) Clarificar los procedimientos de selección y mecanismos de evaluación para el ingreso de las personas beneficiarias indirectas, incluir los criterios igualmente en la Convocatoria que se emite anualmente para “la Selección de Enlaces Educativos, Maestra/o Comunitario, Apoyos Operativos y Apoyo Educativo, que participarán en el Programa “Maestr@ en tu casa””. 11) Clarificar los procedimientos de ingreso por parte de las personas beneficiarias directas armonizando lo indicado en la ROP con el señalamiento aclaratorio de la página web. 	<p>La ROP incorporó por primera vez la mayor parte de los mecanismos y procedimientos a los que hace referencia, la implementación ha señalado aquellos elementos que requieren de mayor precisión y se modificarán en la emisión de la ROP 2018 para fortalecer el Programa y transparentar sus criterios.</p>

Aceptabilidad

- 12) Indicar en la ROP mecanismos de participación para la mejora del Programa de las personas beneficiarias directas e indirectas.

Inclusión de Acciones Afirmativas

- 13) Valorar la inclusión de acciones afirmativas.

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

- 14) Valorar la inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios.
- 15) Revisar la armonización de la ROP, en términos de inclusión de medidas según lo referido en los Acuerdos por los que se declara a la Ciudad de México “Ciudad Santuario” y “Ciudad Amigable con la población LGBTTTI”.

Contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios

- 16) Argumentar explícitamente la contribución del Programa al cumplimiento del derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas.

Formación y Actualización en Educación Inicial y Preescolar, para las Personas que ofrecen Atención en Educación Inicial y Preescolar, para las Personas que Ofrecen Atención Educativa Asistencial, en los Centros de Atención y Cuidado Infantil (CACI) en la Modalidad Públicos y Comunitarios de la Ciudad de México

El Programa “CACI” a cargo de la Secretaría de Educación (SEDU) establece como Objetivo General en la Regla de Operación (ROP):

Actualizar y profesionalizar en educación inicial y preescolar, a 755 docentes, directivos y personal de apoyo de los Centros de Atención y Cuidado Infantil (CACI), de las modalidades comunitarios y públicos del Gobierno de la Ciudad de México, a través de 1 componente de nivel técnico atendiendo 2 grupos con duración de 3 meses cada uno y durante el año de 2017, 3 lapsos cuatrimestrales de licenciatura; para favorecer la implementación innovadora de las teorías pedagógicas contemporáneas en las prácticas docentes cotidianas, incidiendo de manera directa en el desarrollo integral de las competencias y capacidades de las niñas y los niños de 45 días de nacidos

a 5 años 11 meses de edad, matriculados en dichos Centros, para atender la Ley CACI, que tiene por objeto Regular las bases, condiciones y procedimientos mínimos para la creación, administración y funcionamiento de los centros, que deben constituir un espacio seguro para el cuidado de los niños y niñas de padres, madres o de quien ejerza la patria potestad guardia y custodia.¹⁹⁶

La estrategia del Programa considera dos componentes de capacitación: la Licenciatura en Educación Preescolar, para la que se mantiene un convenio con la Universidad Pedagógica Nacional, y un Seminario de Actualización Docente en Asistencia Educativa dirigido para las personas con secundaria o bachillerato concluido.

La población que puede participar en ambos componentes se restringe a aquellas personas que son docentes y/o directivos activos de los CACI públicos, “que son creados, financiados y administrados por el Gobierno del Distrito Federal o sus instituciones”,¹⁹⁷ o los CACI comunitarios, “donde el Gobierno del Distrito Federal, los órganos político-administrativos y/o las personas físicas o morales participan en el financiamiento o establecimiento de centros que proporcionan diversos servicios de cuidado y atención a la infancia.”¹⁹⁸

El Programa considera como población beneficiar a 759 personas docentes de los CACI públicos y comunitarios, de los cuales 655 se vinculan a la Licenciatura y 100 al Seminario de Actualización, en correspondencia con las siguientes cuotas:¹⁹⁹

- 455 Personas darán continuidad a su trayecto formativo en la Licenciatura en Educación Preescolar, impartida por la Universidad Pedagógica Nacional y que corresponden a las generaciones 9^a, 10^a y 11^a.
- 200 Personas que presenten certificado de bachillerato y promedio mínimo de 7, participarán en el proceso de selección para integrarse a la 12^a generación de la Licenciatura en Educación Preescolar, impartida por la Universidad Pedagógica Nacional.
- 100 Personas con estudios de Educación Básica participarán en el Seminario de Actualización Docente en Asistencia Educativa, impartido por el Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial No. 162.
- 4 Personas con estudios mínimos concluidos de Educación Media Superior, que participarán como Auxiliar Administrativo Educativo para la operación del programa.

¹⁹⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 421.

¹⁹⁷Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para el Distrito, Artículo 5, fracción I.

¹⁹⁸Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para el Distrito, Artículo 5, fracción III.

¹⁹⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 420-421.

El perfil de población que atiende no corresponde con alguno de los grupos prioritarios identificados en la Ley para Prevenir y Elimina la Discriminación del Distrito Federal; sin embargo, tiene efectos sobre mejorar las condiciones educativas de niñas y niños asistentes a los CACI.

Resultados de la Evaluación

En el **Diagnóstico (Indicador 1)** se observan inconsistencias entre el problema social, las causas y efectos y el árbol de problemas. Los argumentos transitan entre la identificación de las condiciones de los Centros de Atención y Cuidado Infantil, la caracterización de la población de niños y niñas que son atendidos en los Centros de Atención y Cuidado Infantil y los problemas de profesionalización que tiene el personal docente de los Centros. El Programa representa una acción institucional para lograr que el personal docente tenga el título profesional en Educación Prescolar y con ello cumplir con requisitos normativos.

Sin duda, es un elemento incluyente que busca incentivar condiciones institucionales para lograr el cumplimiento de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para el Distrito Federal, a través de la atención a las y los docentes, incentivándolos a profesionalizarse asumiendo una labor estatal activa y no, solamente, colocando en condiciones personales tal posibilidad, lo que depende de condiciones económicas individuales. Reconocer la centralidad de este hecho en el diagnóstico permitiría tener una argumentación de mayor coherencia y, particularmente, dotar al programa de esta lógica de acción institucional que contribuye a fortalecer capacidades estatales e identificar metas a corto, mediano y largo plazo para lograr la profesionalización. A la par, el diagnóstico debe dar cuenta explícita del derecho garantizado a la población beneficiaria.

Se sugiere utilizar los registros administrativos para caracterizar a la población docente beneficiaria del Programa señalando las particularidades que enfrenta de acuerdo a sus perfiles y ubicación territorial en la Ciudad de México y para exponer cómo su formación contribuye a mejorar la calidad en los Centros de Atención y Cuidado Infantil ubicados en las colonias con menor Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales de la Ciudad de México.

En la formulación del objetivo general y objetivos específicos, el Programa no da cuenta de la inclusión de **objetivos para la eliminación de factores de discriminación (Indicador 2)**; sin embargo, sí indica que las acciones del Programa tienen un efecto directo en mejorar las condiciones de rezago del personal docente de los CACI.

La ROP **carece de requisitos, lineamientos o condiciones directa o indirectamente discriminatorias (Indicadores 3 y 4)** y las características del Programa corresponden con un **Diseño Universal (Indicador 5)**. El Programa incluye **disposiciones, bienes o servicios para mejorar la posición de grupos discriminados (Indicador 6)**, pues las personas docentes que por situaciones de desventaja no pudieron concluir su educación profesional docente pueden hacerlo a través de él. Al permitir continuar con la profesionalización, el Programa mejora la calidad pedagógica en los CACI contribuyendo a mejorar las condiciones en términos educativos de las y los niños ubicados en las Unidades Territoriales con bajo IDS en donde laboran las personas docentes. Sobre este punto, destaca el siguiente argumento de la ROP:

No hay transformación educativa sin transformación en la formación del docente. Hasta antes de la operación de este programa, el personal de los CACI públicos y comunitarios, no habían accedido a opciones de formación, que reconocieran las competencias docentes y directivas construidas durante muchos años de servicio; que tomaran en cuenta el doble rol de trabajadoras y cabeza de familia que restringen el tiempo disponible para profesionalizarse o actualizarse; además de la inexistencia de recursos económicos para destinarlos a su superación.²⁰⁰

La ROP **carece 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)**.

La Regla establece los procedimientos para interponer quejas e inconformidades señalando los tiempos administrativos con los que cuenta la autoridad para responder y los componentes mínimos que debe considerar la queja. Los mecanismos de exigibilidad también son considerados y, adelantándose a la interposición del recurso ante la Contraloría, señalan que “las personas no seleccionadas podrán acudir a la Subdirección de Educación Preescolar de la SEDU, para conocer las causas que motivaron el dictamen de no aceptación al Programa.”²⁰¹ Por otro lado, la ROP no establece la **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (Indicador 8)**.

La difusión del Programa se realiza vía internet y en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, de forma física en las instalaciones de la Subdirección de Educación Preescolar de la SEDU y a través de reuniones informativas con directivos y responsables de CACI comunitarios y/o públicos; no se indica si existe una estrategia de selección de los CACI para realizar las reuniones informativas; incluirla robustecería la ROP.

²⁰⁰Gaceta Oficial de la Ciudad de México, p. 419.

²⁰¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, pp. 424 y 429.

La principal condición para incorporarse a alguno de los componentes es ser personal docente/directivo en activo de los CACI comunitarios o públicos el Gobierno de la Ciudad de México; el resto de los requisitos se enuncian a continuación:²⁰²

Tabla 22		
Requisitos de acceso para componentes de profesionalización Programa CACI		
Componente	Requisitos Documentales	Requisito General
Licenciatura en Educación Preescolar	Llenar solicitud de ingreso al Programa. 1. Acta de nacimiento. 2. Comprobante de domicilio actualizado. 3. Identificación oficial vigente (INE o Pasaporte). 4. Clave única de Registro de Población (CURP). 5. Certificado de Bachillerato concluido (promedio mínimo de 7). 6. Documento expedido por la Dirección del CACI, comunitario o público de la Ciudad de México, que certifique la experiencia laboral del aspirante frente a grupo de preescolar, de 3 años en adelante.	Documento escrito y firmado por el(la) candidato(a), donde exprese su compromiso de permanecer laborando por una periodo no menor a dos ciclos escolares, contados a partir de la conclusión de sus estudios en la Licenciatura en Educación Preescolar, en el CACI comunitarios o público de la Ciudad de México, emisor de la constancia de experiencia laboral.
Seminario de Actualización Docente en Asistencia Educativa	Llenar solicitud de ingreso al Programa. Documentos a presentar en original y copia: 1. Acta de nacimiento. 2. Comprobante de domicilio actualizado. 3. Identificación oficial vigente (INE o Pasaporte). 4. Clave única de Registro de Población (CURP) 5. Último Certificado de estudios (primaria o secundaria). 6. Documento expedido por la Dirección del CACI, comunitario o público de la Ciudad de México, que certifique la experiencia laboral del aspirante frente a grupo de preescolar de 3 años en adelante.	

²⁰²Gaceta Oficial de la Ciudad de México, pp. 424 y 425.

En cuanto a los requisitos que se consideran para participar como Auxiliar Administrativo Educativo del Programa, es indispensable: escolaridad mínima de bachillerato concluido (estudios técnicos o profesionales del ámbito administrativo preferentemente), uso y dominio intermedio de Excel y Word y habilidades de organización, a la par se solicita:²⁰³

Tabla 23	
Requisitos de Acceso Auxiliar Administrativo Educativo del Programa CACI	
Componente	Requisitos Documentales
Auxiliar Administrativo Educativo del Programa	Llenar y presentar solicitud de ingreso al Programa Social; b) Documentos a presentar (original y dos copias): 1. Acta de nacimiento. 2. Comprobante de domicilio actualizado. 3. Identificación oficial vigente (INE o Pasaporte). 4. Clave única de Registro de Población (CURP). 5. Último Certificado de estudios (bachillerato). 6. Currículum Vitae actualizado.

El criterio prioritario de inclusión para incorporarse al Programa en sus componentes de formación es ser docente o directivo/a en activo de algún CACI comunitario o público de la Ciudad de México; como parte del procedimiento de acceso se establece una entrevista realizada por personal de la Subdirección de Educación Preescolar.

En términos de **Disponibilidad (Indicador 9)**, el Programa cubre el 32% de la población potencial y el 20% de la demanda objetivo, los requisitos para que la población objetivo pueda disponer del bien son asequibles para los distintos perfiles potenciales que la conforman. En cuanto a la **Accesibilidad (Indicador 10)**, las vías de acceso son asequibles para los distintos tipos de perfiles incluso las sesiones presenciales de los dos componentes profesionalizantes del Programa se imparten en diversos puntos geográficos para facilitar la asistencia de las personas beneficiarias.

Los requisitos o condiciones establecidos en la norma carecen de disposiciones que impliquen restricciones o desventajas significativas para las personas con menores recursos. Si bien, no se identifican requisitos restrictivos, fortalecería a la ROP ampliar la argumentación respecto a la condición de tres años de experiencia laboral para ingresar al Programa e indicar, de forma breve, aquellos elementos que se ponderan en la entrevista con aras de transparentar el proceso. Por otro lado, la consideración de continuar como docente activo como condición de permanencia en el Programa se valora como una disposición razonable y proporcional, en tanto se busca impactar de forma indirecta en la mejora en la educación de niñas y niños asistentes a los CACI.

²⁰³Gaceta Oficial de la Ciudad de México, p. 425.

El Programa no contiene una disposición que señale la posibilidad de flexibilizar, previo análisis de la Unidad Administrativa Responsable, algunas disposiciones o requisitos, lo que da cuenta de ausencia de **Adaptabilidad (Indicador 11)** en los requisitos y procedimientos de acceso. Sin embargo, destaca que en la formulación de los planes educativos sí se buscó la adaptabilidad atendiendo las condiciones particulares de las personas docentes:

(...) ha convenido con las instituciones de educación superior o formación técnica, modalidades semi-presenciales y/o diseño curriculares cuyos trayectos formativos se realicen en menor tiempo que la duración normal; que las sesiones presenciales se realicen en diversos puntos geográficos de la ciudad, que no les impliquen largos traslados y costos adicionales de transporte a las y los beneficiarios. En suma, ha pugnado por ofertar condiciones que promuevan la superación profesional, con calidad, pertinencia, equidad e igualdad para reducir el rezago académico, garantizando la mejora de los servicios dirigidos a las niñas y los niños menores de 6 años.²⁰⁴

El Programa considera en su diseño distintas formas de participación social que dan cuenta de la **Aceptabilidad (Indicador 12)** del mismo en diferentes fases y destaca, entre la muestra, por la precisión en las etapas, modalidades y formas de participación.²⁰⁵

La demanda de la comunidad educativa de los CACI públicos y comunitarios (conformada por madres, padres tutores, docentes, directivos autoridades directivas federales, de las demarcaciones, organismos del gobierno local) sobre la necesidad de aumentar el perfil académico del personal se ingresa mediante solicitud escrita o manifiesta a la SEDU; parte de estas demandas son las que dan sentido y pertinencia a la acción del Programa.

Por otro lado, incorporan a los responsables de los CACI comunitarios en la consulta y participación de la toma de decisiones; a las autoridades delegacionales y de organismos del Gobierno de la Ciudad de México para proporcionar información y consulta; a las autoridades educativas federales para el seguimiento e inspección que corrobora los perfiles administrativos.

La UPN envía reportes de seguimiento y como parte de las actividades de supervisión y control se realizan “visitas a las sedes donde se llevan a cabo los procesos educativos, donde se revisará la asistencia de las personas beneficiarias, su desempeño y se atenderá cualquier queja, comentario o problema existente. De igual forma, se verificará que la institución educativa cumpla con lo estipulado en los Convenios de Colaboración, que para el cumplimiento de los objetivos de este

²⁰⁴Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 419.

²⁰⁵Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 438.

Programa se firmen.”²⁰⁶ Sin embargo, salvo la anterior mención, no se hace mención explícita a cualquier otro mecanismo de participación de la población beneficiaria.

En la ROP no se identifican **acciones afirmativas o medidas compensatorias (Indicadores 13 y 14)**, como tampoco **medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios (Indicador 15)**.

En cuanto a la **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.1)**, en los objetivos se agrega un párrafo que explicita que busca fortalecer y mejorar los aspectos cualitativos de la Educación, entendida como “un derecho universal y fundamental, llave para ejercer los demás derechos contemplados en instrumentos jurídicos internacionales y compromisos mundiales entre los Estados Miembros de la ONU”.²⁰⁷ Resultaría pertinente incorporar la contribución del derecho dentro de la redacción de los objetivos. Finalmente, el Programa **carece de contenidos violatorios de los derechos específicos de grupos prioritarios (Indicador 16.2)**.

Recomendaciones

Inclusión de diagnóstico

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<ol style="list-style-type: none"> 1) Formular el diagnóstico caracterizando la problemática directa que atiende el Programa, ubicando como información secundaria referentes respecto a las condiciones de los CACI. 2) Especificar las condiciones de desigualdad en las que se encuentra la población objetivo del Programa. 3) Asegurar que el diagnóstico, y en general todo el contenido de la ROP, presente un lenguaje incluyente y ciudadano. 	<p>La reformulación del diagnóstico se ha considerado pues, efectivamente, se centra en las condiciones de los CACI cuando la acción se enfoca en el personal docente.</p> <p>El Programa se hace para atender a una población que compete directamente al gobierno de la Ciudad de México y cuyo perfil académico no es de licenciatura en educación preescolar. El análisis de las condiciones del personal docente permite identificar que se trata, en su amplia mayoría, de mujeres que se incorporaron a trabajar en los Centros con cursos de asistentes educativas, puericulturistas o cursos puntuales sobre estrategias educativas. El Programa busca atender a estas mujeres reconociendo, además, que si no lograron continuar con su educación fue a consecuencia de sus condiciones sociales y económicas y no por falta de inquietudes personales.</p>

²⁰⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 431.

²⁰⁷Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 421.

	Se está construyendo una base de datos respecto a las condiciones de las personas docentes; sin embargo, se carece de personal suficiente para ampliar las fuentes de información. Lo que ahora se presenta en el Diagnóstico parte de los expedientes y registros administrativos internos.
--	--

Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación

- 4) Redactar el objetivo general y los objetivos específicos de forma tal que reflejen la contribución a la garantía del derecho a la educación de personas jóvenes y adultas.
- 5) Incorporar un objetivo específico que explicita la contribución del Programa a la eliminación de factores de discriminación.

Disposición de Prohibición y Sanción a Actos Discriminatorios de la Autoridad

- 6) Incluir un apartado que refiera la disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad.
- 7) Incluir los datos de contacto del COPRED.

Accesibilidad

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<ul style="list-style-type: none"> 8) Robustecer el argumento respecto al requisito de contar con tres años de experiencia laboral para acceder al Programa. 9) Mencionar los criterios que son considerados en la entrevista a fin de transparentar el proceso. 	<p>El requisito sobre la experiencia laboral, así como la carta compromiso, se integró como un mecanismo para garantizar que efectivamente la acción incida en una mayor calidad en los servicios educativos de las niñas y niños que asisten a los CACI.</p> <p>Se cuenta con una Guía de Entrevista que considera las condiciones personales y trayectoria laboral, incluye la resolución de ejercicios para identificar aquellas áreas donde requerirá acompañamiento durante la formación profesional (por ejemplo, redacción, capacidad de análisis, etc.).</p>

Adaptabilidad

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<ul style="list-style-type: none"> 10) Valorar la incorporación de una disposición que flexibilice los requisitos de acceso. 	Las entrevistas se analizan en lo particular por lo que caso por caso se definen opciones a flexibilizar.

Aceptabilidad

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
11) Incorporar mecanismos que permitan la participación efectiva de las personas beneficiarias directas.	No se cuenta con el personal que permita garantizar una cobertura amplia de participación por parte de las personas beneficiarias directas. La cobertura de la participación se ve limitada por las condiciones institucionales; sin embargo, si se realiza seguimiento pormenorizado de las personas beneficiarias directas y se mantiene una atención permanente para resolver problemáticas y eventualidades que se presenten en el marco del proyecto.

A partir de la precisión realizada por el ente, se sugiere:

- 12) Considerar mecanismos progresivos de participación que atiendan las posibilidades del ente público, por ejemplo, grupos focales con las personas beneficiarias.

Inclusión de medidas afirmativas, positivas, de protección, asistencia y reparación

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<p>13) Valorar la inclusión de acciones afirmativas o medias positivas.</p> <p>14) Valorar la inclusión de medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios.</p>	El Programa en sí mismo es una acción que beneficia a mujeres docentes cuyas condiciones no les permitieron continuar con sus estudios. Es difícil plantear una estrategia, por ejemplo, de cuotas en las becas, dado que la solicitud de las mismas se realiza por la propia voluntad de la persona beneficiaria. Lo que sí es posible, es plantear una estrategia de difusión que acerque la convocatoria del Programa hacia perfiles de poblaciones que se encuentren en condiciones de mayor desventaja frente al resto.

Fomento al Trabajo Digno en la Ciudad de México “Trabajo Digno Hacia la Igualdad”

El Programa Fomento al Trabajo Digno en la Ciudad de México “Trabajo Digno Hacia la Igualdad” a cargo de Secretaria de Trabajo y Fomento al Empleo establece como objetivo general en la Regla de Operación (ROP):

Otorgar en el corto plazo a la población desempleada y subempleada habitante de la Ciudad de México de 16 años y más, que enfrenta problemas para obtener empleo; apoyo económico y capacitación para el trabajo, acceso a proyectos de ocupación temporal en acuerdos institucionales, recursos para su movilidad o asistencia técnica y equipamiento para consolidar proyectos de autoempleo; para facilitar con ello su acceso al empleo digno.²⁰⁸

El Programa impulsa tres estrategias que se concretan en tres subprogramas:

- I) Capacitación para el Trabajo (SCAPAT), con las siguientes modalidades de atención: capacitación mixta,²⁰⁹ capacitación en la práctica laboral, capacitación para el autoempleo, vales de capacitación y evaluación para la certificación de la competencia laboral.
- II) Fomento al Autoempleo (SFA),²¹⁰ y
- III) Compensación a la Ocupación Temporal y la Movilidad Laboral (SCOTML), con dos modalidades: compensación a la ocupación temporal y apoyo a la movilidad laboral interestatal.

La población beneficiaria del Programa para 2017 es de 6,199 personas. El Programa se enfoca en personas de 16 años y más y, en función de los grupos prioritarios indicados en la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, la vertiente “Compensación a la Ocupación Temporal” indica como prioritarios a las mujeres y personas que solicitan refugio o que cuentan con el reconocimiento de dicha condición; sin embargo, el enfoque inclusivo de la Regla abre posibilidades de acceso a un conjunto amplio de grupos considerados en desventaja, tal como se exponen los resultados de su evaluación.

Resultados de la Evaluación

El **Diagnóstico (Indicador 1)** destaca por estructurarse, puntualmente, a partir de los “Lineamientos para la elaboración de las ROP de los programas sociales para el ejercicio 2017” emitidas por Evalúa CDMX, lo que facilita la identificación del problema social, sus causas, consecuencias y estrategias para enfrentarlo. En él se señala que la carencia de empleo digno o decente impacta en condiciones de vida profundizando la desigualdad social, la pobreza, la inseguridad social y

²⁰⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 253.

²⁰⁹Cursos que se imparten a petición de las empresas o empleadores, facilitando instalaciones para realizarlos.

²¹⁰“Se apoya con mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta sustancial e indispensable para desarrollar una actividad productiva por cuenta propia incentivando la generación o consolidación de empleos mediante la entrega de mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta sustancial e indispensable para el proceso productivo de la Iniciativa de Ocupación por Cuenta Propia (en adelante IOCP), hasta por la cantidad de \$25,000.00 (Veinticinco mil pesos, 00/100 M.N.) por persona beneficiaria hasta un máximo de \$125,000.00 (Ciento veinticinco mil pesos, 00/100) por cada IOCP. Los bienes se encuentran sujetos a seguimiento durante doce meses” Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 255.

alimentaria.²¹¹ Al hacer uso del análisis diferenciado, se particulariza en las condiciones, las afectaciones hacia las mujeres y la necesidad de poner en práctica acciones afirmativas; se señalan las problemáticas acentuadas para acceder al mercado laboral de las personas adultas mayores, la población Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti e Intersex (LGBTTTI), las personas migrantes, indígenas y las que se encuentran reconocidas como refugiadas o son solicitantes refugio.

Si bien, hay una mirada inclusiva y un análisis diferenciado hacia grupos, que destaca frente al resto de ROP de la muestra, el diagnóstico no vincula las acciones públicas como mecanismos para garantizar el derecho al trabajo y no ubica su pertinencia en función al cumplimiento de obligaciones estatales específicas en la materia; hacerlo permitiría mayor coherencia con la sección de “alcances” ²¹² de la ROP, al incorporar la lógica del derecho al trabajo como eje de tratamiento del problema y no como un elemento que queda aislado sin articulación argumentativa, diluyendo la relación del Programa con obligaciones específicas. La ausencia del marco de derechos se evidencia, igualmente, en el Objetivo General.

La existencia de objetivos para eliminar la discriminación (Indicador 2) en el Programa es contundente: de ocho objetivos específicos que lo componen, tres contribuyen a atender factores que generan desigualdad.

- d) Incentivar y generar condiciones de acceso y sensibilización con el sector empresarial, que coadyuven a la igualdad de género y la incorporación de grupos en situación de vulnerabilidad a un empleo digno, respetando sus derechos humanos y sociales;
- g) Contribuir al logro del trabajo digno para grupos de situación de exclusión sociolaboral (adultos mayores, personas con discapacidad, repatriados, juventudes en riesgo, personas integrantes de las poblaciones callejeras, madres jefas de familia, madres solteras, personas con VIH, población migrante, solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiados, refugiados reconocidos, beneficiarios de protección complementaria o apátridas) o segregados del sector formal de la economía, mediante acciones específicas de capacitación para el trabajo, ocupación temporal en proyectos institucionales o recursos para la realización de actividades por cuenta propia; y

²¹¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 251.

²¹²“El eje rector del Programa será la revaloración del trabajo y los derechos que nacen de él, en el marco de una política laboral integral e incluyente del gobierno de la ciudad, que reactive el crecimiento y desarrollo económico, y fomente el empleo digno o decente (definido como toda actividad productiva en la que se respeten los derechos fundamentales de la persona, se realice en condiciones de seguridad laboral, remuneración y capacitación permanente y garantice el diálogo social, entre otros atributos, según la Ley Federal del Trabajo vigente). En esta perspectiva, los gobiernos deben asumir la responsabilidad de promover y estimular la formación de los desempleados que aspiran a incorporarse o reincorporarse al mercado de trabajo, con énfasis en quienes enfrentan condiciones de exclusión, impulsar el reconocimiento a dichas competencias y generar condiciones para la consolidación de emprendimientos productivos y proyectos de empresas sociales”. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 254.

h) Contribuir a valorar y reconocer económica y socialmente el trabajo del cuidado realizado por población desempleada y subempleada, principalmente mujeres, además de promover su profesionalización a través de la capacitación y el impulso de esta actividad como generadora de trabajo digno.²¹³

El Programa carece de **requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (Indicador 3)**. Respecto a la existencia de **requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias (Indicador 4)**. Se sugiere revisar si es absolutamente necesaria la solicitud a las personas que se han estado privadas de la libertad en centros de reclusión de presentar copia legible del documento de preliberación o liberación que se indica para el Subprograma SCOTML y, de serlo, argumentar su proporcionalidad.

El diseño cumple con las características de ser **Universal (Indicador 5)**. El conjunto de apoyos que se derivan del Programa incluyen **servicios, productos, beneficios o componentes dirigidos a mejorar las condiciones de vida de grupos prioritarios (Indicador 6)** y disponen de una amplia flexibilidad y acciones afirmativas que buscan atender condiciones de grupos particulares.

En la ROP se especifican los mecanismos para presentar quejas en caso de situaciones de “abuso o maltrato” por parte de alguna persona servidora pública hacia personas usuarias o beneficiarias de algún programa; sin embargo, no se caracterizan como actos de discriminación ni se indican las sanciones hacia las personas servidoras públicas, por lo que resulta pertinente enunciarla explícitamente como una **Disposición de Prohibición y Sanción a Actos Discriminatorios de la Autoridad (Indicador 8)**.

La **Disponibilidad (Indicador 9)** representa la mayor problemática del Programa: atiende al 1.5% de población potencial y al 0.14% de población objetivo; con lo que nos encontramos con un Programa que aunque se encuentra correctamente formulado desde el enfoque de igualdad y no discriminación, tiene un techo presupuestal que impide que tenga mayores efectos en la disminución de brechas. En términos de los requisitos son asequibles para los distintos perfiles que conforman la población objetivo.

Respecto a la **Accesibilidad (Indicador 10)**, las vías de acceso para la solicitud son asequibles para los distintos tipos de población: además de la electrónica, y se articulan estrategias interinstitucionales para difundir la convocatoria en las Unidades Delegacionales de Servicio de Empleo (UDSE), es los espacios de Atención a Jóvenes Desempleados, la coordinación de las UDSE con las áreas homólogas en las Delegaciones y con la Secretaría de Desarrollo Social; si bien el diseño de la ROP contempla una difusión por distintos medios, en las recomendaciones se sugiere asegurar que ésta llegue a los sectores prioritarios, particularmente del programa SCOTML. Como ya se ha enunciado, el Programa y

²¹³Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, pp. 253-254.

sus Subprogramas carecen de disposiciones que impliquen restricciones o desventajas significativas para las personas con menores recursos económicos y no excluyen de manera injustificada a ciertos grupos o perfil de personas.

La **Adaptabilidad (Indicador 11)** es un elemento destacable de la Regla: la flexibilidad para los requisitos y criterios se explicita para cada subprograma abriendo un panorama de opciones que contemplan la atención a condiciones específicas de las personas. Por ejemplo, en el subprograma SFA se establecen los perfiles de personas (todos integrantes de grupos prioritarios) que se pueden eximir de la experiencia laboral mínima de seis meses demostrando sus conocimientos para el establecimiento y operación de la Iniciativa de Ocupación por Cuenta Propia (ICOP) y, en caso de no contar con los conocimientos, se abre la posibilidad de ingresar a un curso de capacitación para cubrir el requisito. En otro caso, se exige de presentar documentos oficiales que acrediten el nivel máximo de estudios si no constituye un requisito obligatorio para la capacitación. De forma complementaria y para cerrar cualquier duda, establecen la siguiente cláusula: “Aquellas situaciones de excepción para el cumplimiento de requisitos o procedimientos que no queden suficientemente explícitas en las ROP, manuales o procedimientos, serán resueltas por la persona Titular de STyFE”.²¹⁴²¹⁵

En la línea de acciones afirmativas, en el Subprograma SCOTML, la participación es prioritaria para “personas integrantes de grupos de exclusión social (personas adultos mayores, juventudes en riesgo, personas con discapacidad, repatriada/os, población migrante, solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, refugiados reconocidos, beneficiarios de protección complementaria, apátridas, grupos indígenas y personas con VIH, entre otros”;²¹⁶ igualmente, es de destacar que el Subprograma SCOTML en su modalidad “compensación a la ocupación temporal” identifica como población prioritaria a aquellas mujeres que se dedican al cuidado de familiares en situación de dependencia (población infantil, adulta mayor o con alguna discapacidad).

El Programa incluye una **Medida Positiva (Indicador 14)** que resulta de mayor garantía frente al derecho que en el conjunto de Programas Sociales de la Ciudad de México revisados en esta muestra: abre la posibilidad de participar de los beneficios del Subprograma SCAPAT en caso de no ser residente de la Ciudad de México, previa justificación del caso y con la autorización de la persona titular de la STyFE.²¹⁷

La reiterada mención y flexibilidad frente a la población solicitante del reconocimiento de su condición de refugio, personas refugiadas y apátridas da muestra de una **medida de protección, asistencia y reparación (Indicador 15)**, en el marco de competencia del ente público.

²¹⁴Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 263.

²¹⁵Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 248.

²¹⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 265.

²¹⁷Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 260.

Respecto a la **contribución de la política al cumplimiento de derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.2)**, el programa se enmarca en una política que combina “la política económica (desarrollo de capacidades productivas), con la social (recursos económicos para cubrir necesidades básicas);”²¹⁸ como política que pretende activar el mercado laboral²¹⁹ tiene un enfoque inclusivo que se reconoce. Sin embargo, al no establecerse en términos de derechos humanos, el diseño se concentra en el mercado laboral y no en contribuir al cumplimiento de obligaciones estatales en el marco del derecho al trabajo digno. Al no enfatizarlo se diluye desde el diseño el efecto de empoderamiento centrado en las personas sujetas de derecho que la acción pública tiene, centrándose en facilitar apoyos de distintos tipos. Finalmente, el programa **carece de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.1)**.

Recomendaciones

Inclusión de diagnóstico

- 1) Articular las causas y efectos identificados en el diagnóstico como problemáticas del derecho al trabajo y no exclusivamente como problemáticas económicas.
- 2) Indicar explícitamente la contribución del programa en términos del cumplimiento de obligaciones estatales en materia el derecho al trabajo digno.
- 3) Indicar las fuentes de consulta que sustentan los argumentos presentados como causas de la problemática.
- 4) Asegurar que el diagnóstico, y en general todo el contenido de las ROP, presente un lenguaje incluyente y ciudadano.

Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación

- 5) Establecer explícitamente en el objetivo general las dimensiones del derecho al trabajo digno a las que el programa contribuye a garantizar.

Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias

- 6) Valorar la proporcionalidad y razonabilidad de solicitar a las personas que han estado recluidas la presentación de copia legible del documento de preliberación o liberación que se indica en el Subprograma SCOMTL.

Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad

- 7) Se recomienda incluir en los apartados Procedimiento de Queja o Inconformidad Ciudadana, obligaciones para las personas servidoras

²¹⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 256.

públicas así como las sanciones aplicables en caso de violación de derechos de las personas solicitantes y/o beneficiarias del Programa.

- 8) Incluir los datos de contacto del COPRED para denuncias de presuntos actos de discriminación.

Accesibilidad

- 9) Verificar que la estrategia de difusión del Programa garantice que la información es accesible y disponible para grupos con necesidades específicas, particularmente a la población identificada como prioritaria del Subprograma SCOMTL.

Aceptabilidad

- 10) Integrar formas de participación específica para las personas beneficiarias del subprograma compensación a la ocupación temporal y a la movilidad laboral (SCOTML).
- 11) Indicar los mecanismos de seguimiento a las recomendaciones de las personas beneficiarias y cómo se integran para la mejora del programa en aras de procurar un esquema de participación efectivo, y no sólo activo.
- 12) Ampliar la participación de las personas beneficiarias hacia las etapas de diseño y evaluación del Programa.

Mi Primer Trabajo

El Programa “Mi Primer Trabajo”, a cargo de la Secretaria de Trabajo y Fomento al Empleo establece como objetivo general en la Regla de Operación (ROP):

Contribuir a garantizar el derecho al trabajo digno a la población juvenil de 16 a 29 años de edad de la Ciudad de México que busca empleo, con prioridad en quienes carecen de experiencia laboral, recibiendo asistencia para su registro, definición de su perfil laboral, vinculación con empresas, acceso a prácticas laborales y profesionales y la entrega de un apoyo económico y, adicionalmente, a las personas jóvenes beneficiarias de los Subprogramas SAPLA y SAEP, la cobertura de un seguro en casos de accidentes en el lugar de la práctica laboral; todo ello como resultado de acciones articuladas con empresas y centros de educación superior.²²⁰

El Objetivo general del Programa sobresale, entre los evaluados en la muestra, por ubicar las acciones como una contribución a la garantía del derecho al trabajo. El Programa impulsa tres estrategias que se concretan en tres subprogramas: Apoyo y Estímulos a la Vinculación Laboral (SAEV), Apoyo a la Práctica Laboral en Empresas (SAPLA) y Apoyo a Estancias Profesionales en Empresas (SAEP). El SAEV facilita la operación de los otros dos subprogramas pues representa las acciones iniciales de promoción, registro, pruebas de habilidades, entrevistas y

²²⁰Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 288.

vinculación con empleadores; las acciones de difusión y registro se realizan de forma coordinada con el Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (INJUVE). La población beneficiaria del Programa para 2017 es de 6,000 personas jóvenes.

El Programa se opera en el marco de un Acuerdo de Voluntades, sostenido entre el Jefe de Gobierno y diversos corporativos empresariales, para facilitar la incorporación de las y los jóvenes al sector productivo, particularmente de quienes no cuentan con experiencia laboral.²²¹ En relación con los grupos prioritarios indicados en la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, el Programa se enfoca en: personas jóvenes.

Resultados de la Evaluación

El **Diagnóstico (Indicador 1)** destaca por estructurarse, puntualmente, a partir de los “Lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los programas sociales para el ejercicio 2017 emitidas por Evalúa CDMX”. En él se mencionan las causas estructurales que impiden la generación de nuevas fuentes de trabajo con calidad y la proliferación de fuentes de trabajo informales, precarias y sin seguridad social. Se exploran las asimetrías en los perfiles de escolaridad y las demandas del mercado. En cuanto a los efectos, se enfatiza la particular condición de desigualdad en la que se ubica un sector de jóvenes: “(...) la situación de jóvenes que no estudian ni trabajan tiene costos sociales importantes debido a las capacidades que no son adquiridas por medio de la educación o el trabajo (...) En el largo plazo, los individuos con problemas al transitar de la escuela al mercado laboral tendrán mayor probabilidad de tener trayectorias laborales desfavorables cuando sean adultos.”²²² Finalmente, se señalan las estrategias que el Programa tiene para incidir en el problema.

El Diagnóstico enfatiza las situaciones de desigualdad a las que se encuentran expuestas las y los de jóvenes sin acceso a educación ni empleo, pero podría particularizar aún más las dificultades para otros grupos específicos: por ejemplo, mujeres o migrantes. Por otro lado, ni la problemática ni las estrategias de intervención recuperan el marco de actuación estatal en materia del derecho al trabajo; si bien, en el apartado de “Alcances” de la ROP se especifica que “El Programa responde a lo establecido en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, en lo relativo a promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de los habitantes de la Ciudad de México, en particular en materia de acceso al trabajo digno y a un salario remunerador”,²²³ no se argumenta al respecto en el Diagnóstico y no se identifica la intervención pública como contribución específica al cumplimiento de obligaciones estatales en la materia. Argumentar el diagnóstico desde los elementos del derecho al trabajo digno, permitiría una mayor articulación con el marco de “Considerandos” de la ROP que

²²¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 282.

²²²Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 286.

²²³Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 289.

busca encuadrar el programa como una obligación estatal y una plena coherencia con el Objetivo General.

En relación a la **existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación (Indicador 2)**, el Programa señala uno específico: “d) estimular la inclusión socio-laboral de las personas jóvenes en situación de riesgo y quienes enfrentan dificultades estructurales para acceder a un empleo y un salario digno por su condición de discapacidad, origen étnico, género, preferencia sexual o algún otro factor de exclusión, mediante la promoción del programa en las empresas y la inclusión de estos propósitos de la política social en los convenios de coordinación con las empresas.”²²⁴

El Programa carece de **requisitos, lineamientos o condiciones directamente discriminatorias (Indicador 3)**. Respecto a los **requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorios (Indicador 4)** hay dos lineamientos que requieren revisión. En primera instancia, se indica en la modalidad de “prácticas en empresas con necesidades laborales específicas” del Subprograma de Apoyo y Estímulos a la Práctica Laboral (SAPLA), que es posible “ampliar las prácticas hasta un máximo de 3 meses, en función de la complejidad de los puestos de trabajo”.²²⁵ Es relevante justificar el criterio en términos de proporcionalidad y especificar cómo se caracteriza “la complejidad de los puestos de trabajo” para garantizar que jóvenes que cuenten con puestos de trabajo “menos complejos” no resulten excluidos de la posibilidad de ampliar la práctica por una condición que ellos y ellas no elijen (la complejidad del puesto) y que puede obedecer a requisitos académicos que beneficien a quienes tienen mayor escolaridad.

Por otro lado, el Subprograma de Apoyo a Estancias Profesionales en Empresas (SAEP) señala que “se promoverá la contratación de las personas egresadas en (las) prácticas que hayan logrado un mejor desempeño;”²²⁶ es fundamental señalar en la ROP cómo será el mecanismo que evalúa el desempeño y cómo se asegura que estos criterios sean conocidos por todas las personas beneficiarias del subprograma con el objetivo de asegurar mecanismos de evaluación del desempeño con equidad.

El Programa cumple con los criterios de **diseño universal (Indicador 5)** e **incluye servicios, productos, beneficios o componentes dirigidos a mejorar las posibilidades de acceso a empleo a jóvenes sin experiencia laboral, facilitando los espacios para que puedan obtenerla (Indicador 6)**.

Si bien, no se identificaron **disposiciones adversas para grupos prioritarios (Indicador 7.2)**, hay dos condiciones que pueden resultar **disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente**

²²⁴Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 289.

²²⁵Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 290.

²²⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 290.

privilegiados (Indicador 7.1). En el Subprograma de Apoyo a la Práctica Laboral (SAPLA) se indica que:

(...) durante su participación en las prácticas las personas jóvenes beneficiarias recibirán un apoyo económico de \$3,000 para puestos operativos con requerimientos de escolaridad básica y \$3,500 en los casos que se incorporen a puestos administrativos o de servicios con requerimientos de escolaridad técnica o profesional.²²⁷

Es importante argumentar que la diferencia en el monto obedece a argumentos proporcionales y objetivos, pues sin tal especificación, la consideración resulta excluyente y amplía condiciones de desigualdad entre ambos sectores, beneficiando a jóvenes que tienen mayor escolaridad en detrimento de quienes, al no contar con escolaridad técnica o profesional, no pueden acceder a puestos administrativos o de servicios. En el mismo subprograma, se señala que se apoyarán:

Proyectos específicos de instituciones de nivel medio, tales como bachillerato tecnológico, profesional técnico o profesional técnico bachiller, o de nivel Superior para la realización de prácticas laborales en empresas para estudiantes de nivel técnico o licenciatura que cursen los últimos dos semestres.²²⁸

Es relevante que el ente público incluya en la ROP los criterios para la selección de tales proyectos de manera tal que resulten prioritarias las escuelas públicas ubicadas en zonas identificadas con los menores Índices de Desarrollo Social o se detecten casos de jóvenes en instituciones de educación privada en situación de riesgo de abandono por su situación económica, para que la política garantice que sean estos jóvenes, en consideración a sus condiciones de desigualdad, quienes accedan de forma prioritaria al programa y no jóvenes vinculados con instituciones privadas que cuenten con mejores condiciones económicas.

Se señalan los mecanismos de exigibilidad a los que cualquier persona que cumpla con el perfil puede acudir en caso de no recibir los beneficios del Programa solicitando una argumentación justificada y, en el apartado de formas de participación ciudadana, se indica la disposición de información sobre las instancias encargadas de atender quejas, denuncias y sugerencias. Sin embargo, no se incluyen explícitamente los mecanismos para que las personas que forman parte del padrón de derechohabientes denuncien actos de discriminación; por tanto, no existe la **disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad (Indicador 8).**

En términos de **Disponibilidad (Indicador 9)**, el programa atiende al 19% de la población indicada como potencial y 35% de la objetivo; por otro lado, los requisitos

²²⁷Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, pp. 289-290.

²²⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 290.

para que se pueda disponer del bien o servicio público son asequibles para los distintos perfiles que la conforman.

En relación a los criterios de **Accesibilidad (Indicador 10)**: 1) las vías de acceso para la solicitud son asequibles para los distintos tipos de población; 2) los requisitos o condiciones establecidos en la norma para solicitar o acceder a los bienes o servicios carecen de disposiciones 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 carecen de disposiciones que de manera directa o indirecta excluyan o restrinjan el acceso de manera injustificada a ciertos grupos o perfil de personas.

La **Adaptabilidad (Indicador 11)** es un elemento que destaca en la ROP. Se reconoce como un acierto la inclusión de casos de excepción que se adaptan a circunstancias específicas para cada uno de los documentos solicitados a las personas aspirantes al programa social. Además, se coloca una cláusula general que indica “Con la finalidad de favorecer la inclusión de población en condición de vulnerabilidad (jóvenes en situación de riesgo, personas integrantes de las poblaciones callejeras, indígenas migrantes y población huésped, entre otros), se solicitará el apoyo de las instituciones responsables de asistirlos en el proceso de integración sociolaboral (SEDEREC, IASIS, SEDESO, entre otras), para sustentar con documentación alterna el cumplimiento de los requisitos referidos en los párrafos anteriores”.²²⁹

Sobre la **Aceptabilidad (Indicador 12)**, con el objetivo de incorporar observaciones para mejorar sus procedimientos de instrumentación, consideran la aplicación de una encuesta a una muestra de las personas jóvenes beneficiarias y, tomando como base la experiencia de aplicación de mecanismos de Contraloría Social de otros programas a cargo del ente público, se proponen diseñar materiales que faciliten la participación de las y los beneficiarios en los procesos de control y transparencia en el uso de los recursos públicos.²³⁰ Además, las personas beneficiarias tienen a su disposición en el portal electrónico información sobre su estatus y trámites.

El Programa no incluye de manera explícita y **reglamentada medidas afirmativas (Indicador 13)** dirigidas a algún(os) grupos o personas que por su condición biológica, personal, sociocultural, jurídica, de decisión, opinión o cualquier otra se pueda encontrar en situación de desventaja dentro de la población objetivo. En relación a las **medidas positivas (Indicador 14)** se considera una vinculación con el INJUVE para que disponga de una de sus brigadas para realizar la difusión en las delegaciones con menor Índice de Desarrollo Social para platicar a las personas jóvenes personalmente, el objetivo del programa y los beneficios que ofrece. En los subprogramas SAPLA y SAEP se pueden considerar como casos de excepción al ampliar los horarios de las prácticas para quienes no pueden cubrirlos de lunes a viernes, con la finalidad de “beneficiar a jóvenes en particular, se podrá autorizar la

²²⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 293.

²³⁰Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 309.

realización de actividades de práctica laboral en días sábados, domingos o días inhábiles no continuos, con una duración de por lo menos 6 horas diarias.”²³¹

Las **garantías o medidas de protección, asistencia o reparación dirigidas a grupos de población prioritarios expuestos a mayor riesgo de discriminación o violación a sus derechos fundamentales (Indicador 15)** no se encuentran explícitas; sin embargo, los requisitos de acceso abren múltiples opciones para acreditar la identidad legal y el domicilio en los casos de población refugiada (canalizada por instituciones oficiales con atribuciones o por organizaciones sociales acreditadas).

Respecto a la **Contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de grupos prioritarios (Indicador 16.1)**, es pertinente el siguiente señalamiento. El programa enmarcado como parte de una política que activa el mercado laboral tiene un enfoque inclusivo destacable; sin embargo, resulta relevante que el ente público abunde y explicita su acercamiento desde el ámbito de competencia con el acceso al empleo y el salario digno remunerador como una contribución al cumplimiento estatal de obligaciones en materia del derecho al trabajo. Lo anterior resulta trascendental pues el Programa tiene una labor principalmente “vinculatoria” entre las personas jóvenes y las empresas; esta función de promoción desde la Administración Pública debe garantizar, de acuerdo con la normativa federal y local, que se coloca en el centro a las personas y sus derechos.

En la medida en que el Programa facilita y financia la participación de personas jóvenes en corporativos es fundamental que se garanticen las condiciones en las que la vinculación y el desarrollo de las actividades se realizan atendiendo al estándar de garantía y protección más alto para las y los jóvenes. Al respecto, es fundamental que el ente público no sólo establezca en los convenios que firme con las empresas que las contrataciones deben realizarse bajo criterios de igualdad sustantiva y sin discriminación, tal como lo indica la ROP,²³² debe asegurarse que esto efectivamente se cumpla y ampliarlo a condiciones que garanticen ambientes de trabajo adecuados y respetuosos con los derechos humanos. Finalmente, el Programa **carece de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.2)**.

Recomendaciones

Inclusión del Diagnóstico

- 1) Articular las causas y efectos identificados en el diagnóstico como problemáticas del derecho al trabajo y no exclusivamente como problemáticas económicas.
- 2) Indicar explícitamente la contribución del programa en términos del cumplimiento de obligaciones estatales en materia del derecho al trabajo digno.

²³¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 294.

²³²Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017, p. 289.

- 3) Indicar las fuentes de consulta que sustentan los argumentos presentados como causas de la problemática.
- 4) Robustecer el argumento respecto al aumento de 10 mil a 16,800 personas en la población objetivo.
- 5) 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

- 6) Establecer explícitamente en el objetivo general las dos dimensiones del derecho al trabajo digno a las que el programa contribuye a garantizar: acceso al trabajo digno y a un salario remunerador.

Carencia de requisitos, lineamientos o condiciones indirectamente discriminatorias

- 7) En la modalidad de “prácticas en empresas con necesidades laborales específicas” del Subprograma de Apoyo y Estímulos a la Práctica Laboral (SAPLA), especificar el criterio que posibilita ampliar las prácticas hasta un máximo de 3 meses, en función de la complejidad de los puestos de trabajo (p. 290) en términos de proporcionalidad y razonabilidad e indicar los criterios que caracterizan a un trabajo como más complejo que otro.
- 8) En el Subprograma de Apoyo a Estancias Profesionales en Empresas (SAEP), especificar el mecanismo y los criterios que evalúan el desempeño y que pueden sustentar la promoción de una contratación en las empresas, además indicar la forma en cómo se informa de tales criterios a las personas beneficiarias del subprograma para garantizar que el proceso se realice en condiciones de equidad.

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

- 9) Explicitar los criterios de selección de los proyectos específicos de nivel medio o superior para la realización de prácticas laborales asegurando que éstos vinculen a jóvenes que se encuentran en condiciones de mayor desventaja para acceder a un empleo.

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
10) Argumentar los criterios sobre la diferencia de montos en el SAPLA entre personas jóvenes que acceden a puestos operativos y quienes se incorporan a puestos administrativos dependiendo de su nivel de escolaridad.	Los criterios obedecen al tipo de responsabilidades y al nivel de complejidad de los puestos de trabajo.

Si se considera que el nivel de escolaridad es una condición que no depende exclusivamente de las trayectorias individuales de las y los jóvenes y obedece a posibilidades familiares y circunstancias estructurales. Hacer una distinción

respecto a ello en el marco del mismo Programa resulta un criterio excluyente que no contribuye a eliminar brechas de desigualdad; por ello, se sugiere:

- 11) Colocar el criterio en función de la complejidad del tipo de puesto.
- 12) Garantizar que la implementación del Programa no impida a jóvenes acceder a puestos administrativos exclusivamente por su nivel de escolaridad, sin tomar en consideración otro tipo de habilidades y su capacidad para tomar responsabilidades, misma que no depende de un grado escolar.

Disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad

- 13) Incluir un apartado que refiera la disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad.
- 14) Incluir los datos de contacto del COPRED.

Aceptabilidad

- 15) Considerar la conformación de un Comité de Seguimiento a las actividades de los subprogramas con el objetivo de monitorear que éstas, incluyendo las que involucran a los actores empresariales, se realicen en los términos señalados por el trabajo digno, la igualdad y los derechos humanos.
- 16) Integrar, en la medida de sus capacidades, mecanismos de participación efectiva y sostenida que tomen en cuenta al conjunto de personas beneficiarias y no sólo a una muestra eventual.
- 17) Integrar en el apartado X “Formas de participación social” el cuadro de identificación de formas de participación indicado por los lineamientos para el diseño de ROP publicados por el Evalúa CDMX.
- 18) Integrar referencias que den cuenta de la inclusión de la diversidad cultural y de género.

Inclusión de acciones afirmativas

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
19) Incorporar explícitamente medidas afirmativas	Hay varias acciones afirmativas que dan prioridad a jóvenes que se encuentran en situación de riesgo, con alguna discapacidad o dificultades económicas, se realiza pero no se explicita. Se cuenta con la operatividad para realizar esa detección en el registro administrativo y visibilizarlo. Se ha negociado a través de la Secretaría sensibilizar a las empresas en ampliar los perfiles de inclusión como en el caso de las personas preliberadas; sin embargo, no se ha tenido impacto y el ente impulsa programas de autoempleo para este sector.

Contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de grupos prioritarios. Existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
20) Definir una estrategia de sensibilización dirigida a las empresas respecto a su colaboración en el marco del respeto a los derechos humanos.	La Secretaría realiza acciones de sensibilización con empresas para sumarse al Acuerdo de Voluntades y ampliar la inclusión de grupos a los perfiles laborales.

A partir del diálogo sostenido con el ente público se sugiere que:

- 21) La estrategia considere el marco internacional y nacional respecto a la vinculación de empresas y derechos humanos,²³³ y considere la motivación y el reconocimiento público de aquellas empresas que efectivamente contribuyen a una cultura de respeto a los derechos humanos en el marco de la política de inclusión y de trabajo que tiene la STyFE.

Programa de Otorgamiento de Ayudas para la Prestación de Servicios de Tratamiento contra el Consumo de Sustancias Psicoactivas a Organizaciones de la Sociedad Civil, Organismos Públicos y Privados de la Ciudad de México (PROSUST)

El PROSUST, a cargo del Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones en la Ciudad de México (IAPA), establece como Objetivo General en la Regla de Operación (ROP):²³⁴

Otorgar durante al menos tres meses, becas de tratamiento y rehabilitación para la prestación de servicios a través de la canalización a Organizaciones de la Sociedad Civil, Organismos Públicos y Privados que brinden tratamiento en materia de adicciones a fin de contribuir al acceso a servicios profesionales, en materia de adicciones a personas residentes de la Ciudad de México, de 12 a 70 años que por su condición de edad, raza, sexo, condición económica, social, características físicas, circunstancias culturales

²³³Ver: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos”, Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf; Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016) “Los Principios Rectores de las Naciones Unidas. Los derechos humanos en las empresas”, Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/35-DH-Empresas.pdf>.

²³⁴IAPA (2017), Reglas de Operación del PROSUST, p. 7. En la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 31 de enero del 2017, el IAPA refiere la página web para consultar la ROP, las citas textuales se retoman del documento referido en la Gaceta por el IAPA.

y políticas u orientación sexual, puedan encontrar mayores obstáculos para acceder y financiar un tratamiento profesional, de conformidad con el artículo 1° fracción III de la Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas del Distrito Federal.²³⁵

El Programa canaliza hacia Centros de Atención a Adicciones (CAA's) a personas, en condiciones de vulnerabilidad social y otras situaciones de alto riesgo, que de forma voluntaria soliciten el servicio de tratamiento y rehabilitación. Los CAA's involucrados en el PROSUST deben acreditar que atienden la normatividad vigente²³⁶ para garantizar que la atención se ofrece en términos de calidad y respeto de los derechos humanos. En los Centros se implementan modelos de atención con esquema profesional, de ayuda mutua o mixta en esquemas residenciales o ambulatorios:

Tabla 24 Tipos de modelos del PROSUST	
Tipo de Modelo	Características ²³⁷
Profesional	Servicios de atención que cuentan con programas estructurados para diagnosticar, tratar y rehabilitar las adicciones. En ellos trabajan profesionales de la salud ya sean médicos, psicólogos, trabajadores sociales, personal de enfermería, etc.
Ayuda Mutua	Ofrecido por agrupaciones de personas con adicción en recuperación, cuyo propósito fundamental es apoyar al enfermo en la resolución de su problema a través del apoyo recíproco. Proporcionan ayuda emocional y espiritual y promueven valores a través de los que sus miembros pueden reforzar la propia identidad.
Mixto	Servicios de atención que cuentan con programas estructurados con componentes profesionales para diagnosticar, tratar y rehabilitar las adicciones, así como componentes de la filosofía del modelo de ayuda mutua. En ellos trabajan profesionales de la salud y personas con adicción en recuperación.

En suma, el IAPA solventa los gastos de rehabilitación y tratamiento a través de los CAA's y mantiene una estrategia de monitoreo permanente sobre la atención y la efectividad en la intervención de los tratamientos. En la tabla "Requerimientos y

²³⁵Prever servicios para la atención integral del consumo de sustancias psicoactivas, que contemple los modelos de intervención profesional, de ayuda mutua y mixtos, atendiendo a la diversidad social, los variados contextos y características donde se presenta la problemática de consumo y la situación particular de la persona con consumo de sustancias psicoactivas, considerándola como sujeto de derechos." Artículo 1°, fracción III de la Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas del Distrito Federal.

²³⁶Norma Oficial Mexicana NOM-028-SSA2-2009 para la Prevención, Tratamiento y Control de las Adicciones.

²³⁷Definiciones textuales de la ROP. IAPA (2017), Reglas de Operación del PROSUST, p.6.

operación de los CAA” se exponen las características establecidas para cada CAA y los términos de operación indicados en la ROP como elementos para contextualizar el análisis del PROSUST.

Tabla 25
Requerimientos y operación de los Centros de Atención a Adicciones²³⁸

Tipo de Atención	Equipo mínimo	Infraestructura mínima	Operación
Atención ambulatoria bajo el modelo profesional o mixto	<p>Equipo Clínico Mujer u hombre especializado en: medicina, preferentemente psiquiatra con experiencia en adicciones; dos psicólogos clínicos, un trabajador o promotor social. Cada integrante del equipo deberá contar con experiencia comprobable de por lo menos un año en el trabajo con usuarios de sustancias psicoactivas y sus familias.</p> <p>Equipo Administrativo Auxiliar administrativo y designar a una persona que funja como enlace con el IAPA.</p>	<p>Tres consultorios: Un consultorio Médico con el equipo necesario. Un consultorio de psicología. Un consultorio de trabajo social o terapia de grupo.</p> <p>Estancia o sala de espera. Espacio acondicionado exprefeso para servicios administrativos y secretariales Salón de usos múltiples acondicionado para talleres y actividades psicoeducativas Sanitarios para personal y usuarios.</p>	<p>Los Centros que ofrecen servicios de atención ambulatoria deberán atender a por lo menos 40 usuarios/as de sustancias psicoactivas. Esta intervención se realizará idealmente durante doces sesiones de manera individual, una vez por semana, incorporando la perspectiva e igualdad de género al tratamiento, procurando atender a 20 mujeres.</p>
Atención residencial bajo el modelo profesional o mixto	<p>Equipo Clínico Mujer u hombre especializado en: medicina, preferentemente psiquiatra con experiencia en adicciones; dos psicólogos clínicos, un acompañamiento terapéutico o</p>	<p>Quince camas Un consultorio médico con el equipo necesario. Dos (consultorios) de psicología. Un (consultorio) de trabajo social o terapia de grupo.</p>	<p>Deberán atender a por lo menos 19 usuarios de sustancias psicoactivas, idealmente durante doce semanas, con base en la descripción del modelo de tratamiento que presente, incorporando la perspectiva de</p>

²³⁸Elaboración propia con fuente: IAPA (2017). Reglas de Operación PROSUST y las modificaciones a la ROP del PROSUSTS de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 17 de mayo de 2017.

	<p>terapeuta ocupacional (que puede ser algún integrante del equipo clínico).</p> <p>Equipo Administrativo Auxiliar administrativo y designar a una persona que funja como enlace con el IAPA.</p>	<p>Comedor para albergar a por lo menos quine personas. Cocina equipada. Estancia o sala de espera. Espacio acondicionado exprofeso para servicios administrativos y secretariales. Sanitarios debidamente diferenciados por género.</p>	<p>igualdad de género al modelo de intervención; procurando atender a 9 mujeres (cuando el modelo así lo permita).</p>
<p>Atención residencial bajo el modelo de ayuda mutua</p>	<p>Representante legal encargado, que deberá contar con un mínimo de dos años de abstinencia y cuenten con formación o capacitación comprobable en consejería en adicciones.</p>	<p>Dormitorios independientes con quince camas. Sanitarios y regaderas (diferenciadas por género). Cocina. Comedor. Área de psicoterapia grupal o individual. Estancia o sala de espera. Espacio acondicionado exprofeso para servicios administrativos y secretariales.</p>	<p>Deberán atender a por lo menos 12 usuarios de sustancias psicoactivas, idealmente durante doce semanas, con base en la descripción del modelo de tratamiento que presente, incorporando la perspectiva de igualdad de género al modelo de intervención, procurando atender a 6 mujeres (cuando el modelo de atención así lo permita).</p>

La lógica de intervención del PROSUST requiere de la identificación de dos tipos de población beneficiaria: los CAA's y las personas usuarias. Para el ejercicio 2017, se propone beneficiar a 23 CAA's y a 376 personas bajo los siguientes lineamientos de definición:²³⁹

23 CAA's de la Ciudad de México seleccionados a través de la convocatoria, para brindar tratamiento a personas que presenten problemas de abuso, o dependencia a sustancias psicoactivas y que cuentan con su Registro vigente al momento de ser seleccionados: al menos 3 CAA's modalidad ambulatoria profesional o mixta (120 usuarios), al menos 4 CAA's modalidad residencial profesional o mixto (76 usuarios) y al menos 16 CAA's modalidad residencial de ayuda mutua (192 usuarios).

388 Personas de 12 a 70* años de la Ciudad de México que por su edad, raza, sexo, condición económica, social, características físicas, circunstancias culturales y políticas u orientación sexual, con abuso o dependencia a sustancias psicoactivas que se encuentren limitados para acceder y financiar el tratamiento y que de manera voluntaria solicitaron la canalización a los CAA's.

*Que sean autosuficientes y sin enfermedad grave.²⁴⁰

El perfil de población que atienden corresponde a uno de los grupos prioritarios identificados en la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal: personas cuyo ingreso mensual las ubique en situación de pobreza.

Resultados de la Evaluación

El **Diagnóstico (Indicador 1)** presenta las afectaciones diferenciadas que el consumo de sustancias psicoactivas tiene en niñas, niños y adolescentes, y enuncia particularidades respecto al consumo en personas adultas mayores. Se enfatiza la problemática en función de los distintos tipos de consumo, y recupera las estadísticas que, aunque no resulten recientes, son de las que se disponen oficialmente: la Encuesta Nacional de Adicciones (2011), la Encuesta de Consumo de Drogas en Estudiantes de la Ciudad de México (2014) y la Consulta Juvenil sobre Adicciones en el Distrito Federal (2011).

La problemática de las personas con dependencia a algunas sustancias psicoactivas se asocia con una mayor exposición a situaciones de vulnerabilidad porque disminuyen las posibilidades de satisfacer necesidades básicas, exponiéndose a situaciones como “discriminación por distintos sectores de la sociedad, privación de la libertad y hasta una muerte prematura por la falta de

²³⁹Las modificaciones a la ROP 2017 se publicaron el 17 de mayo de 2017 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, entre ellas se consideran ajustes cuantitativos a las poblaciones beneficiarias. El análisis de evaluación toma en consideración la versión publicada en mayo de 2017 en tanto constituyen la ROP vigente del Programa.

²⁴⁰Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 17 de mayo de 2017, p. 12.

atención oportuna.”²⁴¹ Su condición se agrava al considerar que los costos del tratamiento de las adicciones son considerables y la oferta de tratamiento escasa; frente a ello, el PROSUSTS se implementa con la finalidad de garantizar el derecho a la salud a partir de tratamientos eficaces para la población en situación de vulnerabilidad, particularmente para aquellas personas que por su edad, sexo, condición económica, social, características físicas, circunstancias culturales y políticas u orientación sexual encuentran mayores dificultades para acceder a los tratamientos facilitando un servicio vinculado a los CAA’s de hasta por tres meses.

El Diagnóstico se caracteriza por presentar la problemática de forma diferenciada en función de distintos grupos que conforman la población objetivo, continuar la exposición de causas y efectos atendiendo las condiciones diferenciadas a partir de la información disponible, señalar la estrategia de intervención frente al problema y asociar la acción pública como un mecanismo de garantía del derecho a la salud. La observación que se recomienda atender en el diagnóstico de la ROP es la presentación de argumentos que permitan entender la determinación de los tres meses del tratamiento por persona usuaria, pues no hay ninguna referencia que lo sustente.

Tres de los seis **objetivos** específicos del PROSUSTS **contribuyen a la eliminación de factores, condiciones o situaciones que general desigualdad o discriminación (Indicador 2):**

- Facilitar el acceso a servicios de tratamiento contra el consumo de sustancias psicoactivas para personas en condiciones de vulnerabilidad social y otras situaciones de alto riesgo, a través de la canalización,
- Otorgar ayudas económicas (becas de tratamiento) a la población, a quienes se les aplicará una Entrevista para Ingreso a Tratamiento de las Adicciones con la que se demuestre que por sus condiciones de vulnerabilidad social, género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra, requieren el apoyo de tratamiento a través de la canalización a Centros de Atención de Adicciones que resulten seleccionados, e
- Incorporar a los programas de tratamiento de los Centros de Atención de Adicciones la perspectiva e igualdad de género, difundir los servicios ofertados en los establecimientos (CAA’s), así como procurar atender en igual proporción a hombres y mujeres.²⁴²

El Programa **carece de requisitos, lineamientos o condiciones directa o indirectamente discriminatorias (Indicadores 3 y 4)**. Sin embargo, es relevante que se argumente en torno a dos condiciones que sin resultar discriminatorias, requieren de precisiones para contextualizar los criterios de exclusión. Es importante que se argumente sobre la razonabilidad y proporcionalidad respecto a que las personas adultas mayores sean autosuficientes y sin enfermedad grave,

²⁴¹IAPA (2017). Reglas de Operación PROSUST, pp. 5.

²⁴²IAPA (2017). Reglas de Operación PROSUST, p. 7.

pues esto supondría la exclusión de personas que podrían estar en condiciones de mayor vulnerabilidad, como lo son las personas adultas mayores no autosuficientes y con alguna enfermedad grave con abuso o dependencia a sustancias psicoactivas. Tampoco se especifican las razones por las que el límite superior de edad es de 70 años y no se abre la posibilidad a analizar casos de excepción para personas mayores, como sí ocurre con quienes tienen menos de 12 años, tal como se expone en el Indicador 15.²⁴³ En tanto las especificaciones no se encuentren lo suficientemente sustentadas y/o se indiquen procedimientos de canalización, el criterio resulta excluyente y puede contribuir a profundizar condiciones de desigualdad para personas adultas mayores que no cumplan con los tres requisitos: edad de hasta 70 años, autosuficiencia y enfermedad grave con abuso o dependencia a sustancias psicoactivas.

Las características del PROSUST corresponden con un **Diseño Universal (Indicador 5)** e incluye **servicios, productos, beneficios o componentes dirigidos a mejorar las condiciones de salud (Indicador 6)** de personas con abuso o dependencia a sustancias psicoactivas que no pueden solventar los costos del tratamiento; en este sentido, a través de una entrevista se busca garantizar que se atienda prioritariamente a las personas que por su condición de edad, raza, sexo, situación económica, características físicas, circunstancias culturales y políticas u orientación sexual no puedan acceder y costear su intervención.

El PROSUSTS carece de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados (Indicador 7.1) y de disposiciones adversas para grupos prioritarios (Indicador 7.2).

La ROP señala los procedimientos para interponer quejas, denuncias e indica los mecanismos de exigibilidad así como los elementos que deben incorporarse en los escritos para darle curso legal al caso; sin embargo, **no existe una disposición que prohíba o sancione los actos discriminatorios de la autoridad (Indicador 8).**

En relación a los criterios sobre **Disponibilidad (Indicador 9)**, el Programa atiende al 0.23% de la demanda encarnada en la población potencial; sin embargo, cubre al 77.6% de la población objetivo conformada por las 500 personas que se encuentran en lista de espera del Programa y que cumplen con el requisito de haber solicitado el tratamiento de forma voluntaria. Considerando las posibles deserciones en los tratamientos, se incorpora una cláusula que indica que: “los CAA’s podrán atender un número mayor de usuarios de sustancias psicoactivas en relación a la cantidad de ayudas programas (sic). En este caso, los Centros podrán reasignar a un nuevo usuario las sesiones o días restantes previamente programados para el usuario que abandona el tratamiento, lo anterior con base en el procedimiento de instrumentación antes descrito.”²⁴⁴

²⁴³IAPA (2017). Reglas de Operación PROSUST, p. 12.

²⁴⁴IAPA (2017). Reglas de Operación PROSUST, p. 15.

Los requisitos hacia las personas usuarias son asequibles; mientras que, los requisitos solicitados a los CAA's cumplen con la normativa vigente e incorporan menciones específicas al respeto de los derechos humanos: "Los CAA's no podrán llevar a cabo ningún tipo de actividad que pueda considerarse como infractora de los derechos humanos de las y los usuarios, tales como utilización de lenguaje altisonante, uso de "sandalias" de manera permanente al interior del Centro, utilización de candados o cerraduras en dormitorios, privación de visitas familiares para las y los usuarios, etc."²⁴⁵

En la ROP se indica la normatividad a la que deben apegarse los CAA's: la Norma Oficial Mexicana NOM-028-SSA2-2009 para la Prevención, Tratamiento y Control de las Adicciones, haciendo énfasis en criterios establecidos por IAPA como la inclusión de un Programa General de Trabajo que debe describir el modelo de tratamiento y señalar que los formatos se encuentran en la página web del IAPA, y remite a tres "Guías de elaboración de los Programas Generales de Trabajo". La revisión denota que las consideraciones previas de las tres Guías indican que el tratamiento para el consumo de sustancias psicoactivas siempre debe realizarse con estricto respeto a los derechos humanos y los servicios requieren de forma indispensable el consentimiento previo e informado de la persona usuaria. De forma particular, la "Guía para la elaboración de un programa residencial para grupos de ayuda mutua" indica que "las revisiones médicas deben realizarse por parte de una persona del mismo sexo y siempre en presencia de un testigo de ser posible un familiar, representante legal o tutor, sin que se afecte en ningún momento su integridad física o mental. En caso de mujeres preguntar si está embarazada con la finalidad de tomar las previsiones necesarias para su atención y referencia."²⁴⁶

A la par de indicar los procedimientos y requisitos, la ROP especifica los elementos a considerar para la evaluación de los CAA's beneficiarios y las ponderaciones a evaluar; tal especificación fortalece la transparencia en los criterios de selección, lo que contribuye a explicitar la forma en cómo se toman decisiones públicas. Sin duda, es una práctica que debe continuarse en la ROP.

Para las personas usuarias el ingreso puede ser por demanda o canalización y recanalización institucional, esto es, referencias de organismos gubernamentales, de la sociedad civil y privados que solicitan apoyo para el ingreso al programa. En ambos casos, se realiza una entrevista para determinar el ingreso –particularmente, valorar las condiciones socioeconómicas- y la aplicación de pruebas de tamizaje en las oficinas del IAPA. En caso de que las personas usuarias se presenten a la entrevista o prueba en estado de intoxicación o síndrome de abstinencia son canalizadas a hospitales de la red para su proceso de desintoxicación y una vez estables, retoman el procedimiento de ingreso al PROSUSTS.

²⁴⁵IAPA (2017). Reglas de Operación PROSUST, p. 15.

²⁴⁶IAPA (2017). Guía para la elaboración de un programa residencial para grupos de ayuda mutua, p. 4.

Las y los usuarios deben presentar una identificación oficial y presentar un comprobante de domicilio que acredite la residencia en la Ciudad de México; en el caso de personas menores de edad, se solicita acta de nacimiento original y que sean acompañadas por un familiar o tutor/a o un/a representante legal quien fungirá como responsable. En caso de canalización institucional, la solicitud se acompañará de un oficio. En términos de **Accesibilidad (Indicador 10)**, las vías de acceso físico (en el marco de competencia del Programa) y/o goce de los bienes para la solicitud son asequibles para los distintos tipos de personas, carecen de disposiciones que impliquen restricciones o desventajas significativas para las personas con menores recursos económicos, ni requisitos o condiciones que de manera directa o indirecta excluyan o restrinjan el acceso de manera injustificada. El Programa no hace referencia a la atención de personas con discapacidad; resulta relevante que de hacerlo se incluyan consideraciones para la accesibilidad y condiciones pertinentes en los CAA's.

La ROP contiene una disposición de flexibilizar el ingreso, previo análisis de la unidad administrativa, de niños y niñas menores de 12 años tal como se explica en el Indicador 14. Es la única referencia respecto a la **Adaptabilidad (Indicador 11)** en la ROP. Respecto a la **Aceptabilidad (Indicador 12)**, el Programa considera la participación social en la forma de evaluación de la calidad de los servicios de tratamiento a través de la aplicación de cédulas; por otro lado, consideran que se fomenta la participación de la ciudadanía a través de la difusión de los números telefónicos para solicitar la canalización al Programa. Finalmente, enuncia que los CAA's participan en la selección de las personas beneficiarias. Resulta pertinente que el ente público fortalezca los procesos de participación considerando mecanismos que permitan incorporar de forma efectiva a las personas usuarias en la mejoría en el diseño o implementación del PROSUST.

En los tres tipos de servicios que deben ofrecer los centros (atención ambulatoria, atención residencial bajo el modelo profesional o mixto y atención residencial bajo el modelo de ayuda mutua) se establecen cuotas para la atención de mujeres, lo que constituye una **acción afirmativa (Indicador 13)**. Si bien, se señala como una medida para incorporar la perspectiva e igualdad de género, resulta más bien una medida afirmativa hacia la atención de mujeres; es importante que el ente identifique y visibilice en la ROP si realiza otros ajustes en materia de género, por ejemplo, medidas específicas hacia población LGBTTTI en los CAA's.

En cuanto a las **medidas positivas (Indicador 14)**, se incluye la posibilidad de que una persona usuaria pueda ser acreedora de hasta dos ayudas, es decir, hasta seis meses de tratamiento que deberán ser justificados por las personas responsables de los CAA's.²⁴⁷ Como caso de excepción, la Dirección de Tratamiento e Integración Social, valorará la pertinencia de acceso a tratamiento a menores de 12 años considerando el nivel de consumo y la existencia de espacios especializados que puedan garantizar un tratamiento adecuado a su edad; tal disposición se considera una **medida de protección, asistencia o reparación para grupos prioritarios**

²⁴⁷IAPA (2017). Reglas de Operación PROSUST, p. 15.

(Indicador 15), en este caso, de niñas y niños con niveles de consumo de abuso o dependencia a las sustancias psicoactivas.

En términos de la **contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.1)**, el Programa se orienta a la garantía del derecho a la salud, en particular, de la rehabilitación y tratamiento, aunque no presenta argumentaciones al respecto, considerando el *corpus iuris* del derecho. De forma enunciativa, indica su contribución a los derechos a la salud, cohesión social y protección social; presentar argumentos al respecto contribuiría a consolidar el enfoque de derechos humanos en la ROP. Respecto a la contribución a derechos específicos de grupos prioritarios, se explicita el alcance en relación a las personas que por cualquier condición pueden encontrar mayores obstáculos para acceder y/o financiar un tratamiento profesional de rehabilitación. Finalmente, **el programa carece de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios (Indicador 16.2)**.

Recomendaciones

Inclusión de diagnóstico

- 1) Robustecer los argumentos respecto al derecho a la salud incorporando referencias desde el marco jurídico vigente en materia de derechos humanos.
- 2) Justificar la temporalidad del tratamiento por tres meses por persona usuaria.
- 3) 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

- 4) Especificar en la redacción de los objetivos la contribución en materia de derechos humanos.

Disposición de Prohibición y Sanción a Actos Discriminatorios de la Autoridad

- 5) Incluir un apartado que refiera la disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad.
- 6) Incluir los datos de contacto del COPRED.

Accesibilidad

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<ol style="list-style-type: none"> 7) Argumentar respecto al requisito de que las personas mayores sean autosuficientes y no presenten alguna enfermedad grave como condición para ser ingresar al Programa. 8) Valorar la posibilidad de incluir como caso de excepción, a ser valorado por la autoridad responsable, a personas adultas 	<p>En caso de presentar enfermedades graves, la atención a la enfermedad resulta prioritaria sobre la rehabilitación respecto al consumo de sustancias psicoactivas. Los CAA's no tienen las condiciones físicas ni el personal médico para atenderlas, por lo que no se puede garantizar una atención adecuada y de calidad.</p>

<p>mayores de más de 70 años que soliciten el ingreso al Programa.</p>	<p>El grupo de personas adultas mayores no representa un consumo problemático, incluso, se abrió el margen de atención de 65 a 70 años. Podrían considerarse, en caso de solicitarlo, casos de excepción para las personas adultas mayores de más de 70 años si cumplen con los requisitos indicados en la ROP que contemplan aquellas condiciones cuya atención con calidad se puede garantizar efectivamente.</p>
--	---

Aceptabilidad

Recomendaciones	Precisiones por parte del Ente Público
<p>9) Indicar en la ROP la forma en cómo las recomendaciones de la población atendida son incorporadas en el programa y los mecanismos de seguimiento a tales recomendaciones para garantizar que la participación sea efectiva.</p> <p>10) Valorar la pertinencia de crear una mesa de seguimiento a los informes presentados por los Centros de Atención a Adicciones para monitorear los servicios que se brindan o, ante la imposibilidad de lograr un seguimiento a todos los casos, que se asignen criterios de seguimiento para casos que resulten particularmente relevantes monitorear.</p>	<p>El ente público realiza un seguimiento detallado y constante respecto a los casos a través de visitas de seguimiento y la revisión de informes elaborados por los CAA's. Además mantiene una comunicación permanente con las personas usuarias, lo que permite identificar cualquier anomalía o problemática en los CAA's y actuar para resolverla.</p>

Medidas Positivas

- 11) Considerar en la ROP, o en las Guías de elaboración de los Programas Generales de Trabajo, medidas particulares en atención a garantizar las condiciones pertinentes para la población LGBTTTI en los modelos de atención residencial.

Contribución de la política al cumplimiento de los derechos específicos de los grupos prioritarios

- 12) Argumentar explícitamente la contribución del Programa al cumplimiento del derecho a la salud utilizando referencias al marco internacional, nacional y local en la materia.

Conclusiones y Recomendaciones Generales

La evaluación de diseño de las Reglas de Operación que conforman la muestra develó elementos en los que hay áreas de oportunidad para avanzar en la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación y fortalecer la armonización en materia de derechos humanos. Para tratar los hallazgos de la evaluación, el apartado final presenta un apartado conclusivo general sobre el análisis de las ROP para encuadrar las recomendaciones a los “Lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los programas sociales para el ejercicio 2017” tratado en el capítulo II y un punteo de recomendaciones generales que derivan del análisis realizado en el capítulo III. Iniciemos con las conclusiones.

En la elaboración del Diagnóstico resulta relevante que los problemas públicos presenten las causas y efectos que derivan en las intervenciones públicas a partir de un análisis diferenciado respecto a las distintas condiciones de discriminación y desigualdad que viven grupos específicos dentro de la población objetivo y beneficiaria. En este sentido, en la medida en que el Diagnóstico logra identificar que la población no es homogénea y que al interior hay grupos que viven condiciones diferenciadas, la identificación de estrategias pertinentes para eliminar elementos discriminatorios e incorporar medidas que garanticen la igualdad resulta más eficiente.

La articulación de las acciones públicas en el marco de la garantía, protección, promoción y/o respeto de derechos humanos contribuye a armonizar el tratamiento de los Programas de desarrollo social con la normatividad vigente en la materia. El punto no es menor si se considera que los derechos humanos colocan a las personas en el centro de la toma de decisiones públicas y para ello existe un conjunto de normas internacionales, nacionales y locales vigentes que operan para regular tales decisiones en un marco de acción estatal que tiene como objetivo principal incrementar el ejercicio cotidiano de derechos humanos sobre lógicas que desde un abordaje estrictamente económico ponderan criterios exclusivamente compensatorios en el diseño de las acciones públicas.

Armonizar las ROP, en tanto instrumentos de política pública, con las obligaciones estatales facilita identificar la contribución del Programa a la garantía de derechos. Al respecto, resulta indispensable señalar que los programas sociales contribuyen, pero no garantizan por sí mismos el cumplimiento total del derecho. El trabajo de campo evidenció la preocupación permanente de quienes diseñan las ROP por las dificultades institucionales para garantizar por completo el cumplimiento del derecho, imprecisión que no favorece prácticas de análisis de problemas públicos que articulen las acciones públicas con obligaciones en materia de derechos humanos, igualdad y no discriminación.

Una de las principales recomendaciones a atender es que las ROP analizadas formulen objetivos que evidencien las acciones públicas como mecanismos para la garantía del principio de igualdad y no discriminación y garantes de los derechos

humanos y no como ayudas o asistencias. La armonización de las ROP, lejos de representar un cambio exclusivamente discursivo que implique la sustitución de palabras, requiere que los entes públicos y las personas encargadas de realizar el diseño de los Programas profundicen en el conocimiento y manejo sobre el marco jurídico normativo vinculado al derecho a la igualdad y no discriminación y a los derechos específicos a los que contribuyen a garantizar en el marco de sus funciones. Además es indispensable incorporar el principio constitucional pro persona como criterio central para la toma de decisiones públicas, esto es colocar a las personas en el centro acudiendo a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos y a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de restringirlos. El Diagnóstico se convierte en una herramienta indispensable para la armonización, en tanto permite encuadrar el problema público en articulación con las obligaciones en materia de igualdad, no discriminación y derechos humanos.

El análisis diferenciado en el Diagnóstico posibilita la identificación precisa y explícita de acciones afirmativas, medidas positivas y medidas de protección, asistencia y reparación para grupos prioritarios que se siguen presentando de forma implícita, en la mayoría de los casos. Cuando la población se presenta como un grupo homogéneo, la identificación de tales medidas resulta complicada y ambigua o, incluso, inexistente. Ante la imposibilidad de identificar la diversidad de la población atendida por la falta de estadísticas oficiales recientes, se sugiere a los entes públicos retomar como punto inicial los registros administrativos del Programa con el objetivo de tener una caracterización inicial que dé cuenta sobre los perfiles de población a quienes se está atendiendo en el Programa y permita analizar si hay grupos que resultarían prioritarios y que no están accediendo a los recursos o beneficios, omisión que no contribuye al cierre de brechas de desigualdad.

Por otro lado, aun cuando todas las ROP incorporan procedimientos para la formulación de quejas e inconformidades y activar mecanismos de exigibilidad, la inclusión de la disposición de prohibición y sanción a actos discriminatorios de la autoridad solamente se identificó en una de las ROP de la muestra evaluada.

En suma, los principales retos tomando como referencia los indicadores cualitativos contemplados en la evaluación se encuentran en la inclusión del Diagnóstico, la existencia de objetivos para la eliminación de factores de discriminación, la identificación explícita de acciones afirmativas, medidas positivas y medidas de protección y la inclusión de la disposición de prohibición y sanción de actos discriminatorios de la autoridad.

En un segundo bloque de indicadores se ubican aquéllos con recomendaciones que, aún sin ser generalizadas a todos los Programas, representan retos particulares indispensables de señalar. En los Programas vinculados a transferencias monetarias o en especie hay mayores recomendaciones respecto a requisitos, lineamientos o condiciones que resultan excluyentes o ambiguos, como la petición de hacer un “buen uso de los recursos” o la presentación constante – incluso hasta cuatro veces al año, en el Programa de Apoyo a Madres Solas- de

comprobantes de domicilio. El trabajo de campo permitió identificar que esta situación se explica por la necesidad de darle movilidad a los padrones ante las listas de espera amplias y para asegurar el ejercicio del recurso presupuestado.

El trabajo de campo también evidenció que en los casos analizados hay una relación directa entre quienes diseñan las ROP y operan el programa, e incluso que hay personas servidoras públicas que realizan ambas funciones. En este marco, se incorpora la experiencia en la implementación para afinar la pertinencia de los requisitos de acceso en función de las características de la población objetivo; los ajustes se realizan tomando como base la aproximación empírica y, en ocasiones, los criterios no quedan lo suficientemente argumentados y claros en la ROP. De nueva cuenta, es relevante enfatizar que cuando en el diagnóstico de las ROP se aborda el análisis diferenciado en función de los grupos que integran la población a la que se dirigen, tanto los requisitos de acceso como los procedimientos logran ser más precisos y demostrar su pertinencia respecto a las particularidades que atiende.

El diálogo con los entes públicos contribuyó a identificar que en aquellos Programas que implican procesos con las personas beneficiarias, quienes diseñan y operan las ROP sostienen una vinculación cercana con la intervención pública y empática con la problemática, lo que les ha permitido integrar progresivamente precisiones a los requisitos y procedimientos de acceso, así como la definición puntual de casos de excepción que resultan de mayor pertinencia. En estos casos, las ROP se encuentran consolidadas en cuanto a la incorporación de la igualdad y no discriminación e incorporan elementos de derechos humanos.

Respecto a la disponibilidad, la limitada cobertura respecto a la población potencial obedece a limitaciones presupuestales que escapan de los ámbitos de competencia de los entes públicos. Por otro lado, en cuanto a la accesibilidad, igualmente los Programas que tienen mayores recomendaciones son aquéllos donde se involucran transferencias monetarias o en especie. En términos de adaptabilidad es relevante señalar que, en su mayoría, las ROP incorporan cláusulas de flexibilidad frente a la presentación de requisitos y casos de excepción a evaluar con las entidades administrativas competentes. La aceptabilidad representa uno de los elementos a robustecer, particularmente en lo referente a incorporar mecanismos de participación eficaces y pertinentes para poblaciones específicas, donde se destaca la necesidad de diseñar mecanismos que garanticen el ejercicio de niñas y niños garantizando su derecho a la participación.

En un tercer bloque de indicadores que representan elementos consolidados en las ROP, se denota que los Programas cumplen con las características de un diseño universal, que las ROP carecen de disposiciones injustamente beneficiosas para grupos social, económica o políticamente privilegiados, de disposiciones adversas para grupos prioritarios y de contenidos violatorios de los derechos específicos de los grupos prioritarios.

La muestra de Reglas de Operación permitió analizar Programas que se articulan con terceros para implementarse: PROSUST, Atención Integral a Personas

Integrantes de Poblaciones Callejeras, Trabajo Digno y Mi Primer Trabajo. En el caso de PROSUST y de Atención Integral a Personas Integrantes de Poblaciones Callejeras la vinculación es con actores sociales como Centros de Atención, IAP u organizaciones sociales; en el caso de los dos Programas enfocados en trabajo la articulación es con actores privados: consorcios o empresas.

Es fundamental señalar que en tales articulaciones debe cuidarse que los entes sociales o privados actúen en conformidad con el respeto irrestricto a los derechos humanos, la igualdad y no discriminación. La ROP deberá establecer condiciones al respecto en los requisitos de colaboración; la de PROSUST es un referente de “buena práctica”, al consolidar en el diseño lineamientos explícitos y señalar los instrumentos que deben servir como referencia para la elaboración de los planes de trabajo de los Centros de Atención a las Adicciones.

En cuanto a las recomendaciones, se emiten observaciones a seis apartados de los “Lineamientos para la elaboración de las reglas de operación de los programas sociales para el ejercicio 2017” emitidos por EVALÚA CDMX: i) alineación programática, ii) diagnóstico, iii) objetivos, iv) mecanismos de exigibilidad, v) formas de participación social y vi) acciones afirmativas o medidas positivas.

Numeral 5, inciso B) Alineación Programática. En lo que refiere a la alineación de este tipo, la ROP 2017 indica se debe “*Incluir los Ejes Programáticos, Objetivos, Metas y Líneas de Acción*” de los programas con los que se vincula la Regla de Operación del Programa Social, entre ellos, los programas sectoriales o institucionales con los que se vincula. Al respecto, se sugiere la posibilidad de que los responsables de cada Programa establezcan una vinculación o alineación con el Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México, PAPED 2016-2018.

Numeral 5, inciso C) Diagnóstico. Se observan áreas de oportunidad para la elaboración del Diagnóstico de las ROP, las cuales se señalan a continuación:

1. Se sugiere que se agregue “En el diagnóstico es obligatorio identificar y expresar con claridad” o alguna redacción similar, para que se cree una obligación que logre que las entidades públicas agreguen a la Regla de Operación de forma clara y puntual:

- a) Cuál es el problema público que se atiende.
- b) Señalar las causas centrales y efectos observados del problema social, con la finalidad de no poner la mirada en aspectos o problemas secundarios o periféricos.
- c) Enunciar el derecho humano al que se contribuye, así como los componentes del derecho (calidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad) que buscan promoverse o garantizarse con la operación del programa,⁸ mismos que se encuentran señalados en instrumentos

internacionales y que se tomaron en cuenta para la elaboración de los indicadores cualitativos para la evaluación de diseño de ROP.

Por supuesto,

- d) El componente del derecho debe estar relacionado con los objetivos de la ROP.

Es muy importante

- e) Describir puntualmente cómo contribuye el componente del derecho a la realización o ejercicio del derecho humano al que se busca contribuir, a través de la operación del programa.

Resulta necesario que las ROP.

- f) Definan de forma clara y precisa los tres tipos de población que abordan: potencial, objetivo y beneficiaria. Si bien, los Lineamientos lo señalan, las Reglas de Operación publicadas no lo establecen en su mayoría. Asimismo, es deseable incorporar una descripción metodológica breve sobre el proceso de cuantificación de la población potencial y objetivo, con la finalidad de conocer cómo se incluye a la población o a los grupos prioritarios.

Al respecto es necesario que las ROP consideren información cualitativa y cuantitativa, sobre todo para los grupos prioritarios, y su relación con la exclusión social. De ahí la importancia misma de ejecutar un programa, a fin de abonar a reducir la exclusión y las brechas de desigualdad, para contribuir al ejercicio de derechos sociales.

Por tanto, es necesario robustecer los diagnósticos con información y datos cuantitativos y cualitativos actualizados de fuentes oficiales, pero también haciendo uso de los registros administrativos con los que las entidades públicas cuentan. Esto se señala debido a que muchos datos son sólo de fuentes oficiales, más no datos específicos registrados con la operación del programa que dan cuenta de la intervención gubernamental en la Ciudad de México y para visibilizar su pertinencia.

Numeral 5, inciso C, fracción II. Objetivos y Alcances

1. El objetivo general y específico se deben articularse con el derecho y componente del derecho identificado en el Diagnóstico.

Se sugiere que las ROP cuenten con al menos un objetivo específico que contribuya a la eliminación de factores de exclusión o discriminación de grupos prioritarios o en desventaja social. Tal como lo señalan los contenidos de instrumentos que incluyen a los internacionales y tal cual lo mide el indicador cualitativo.

Asimismo, se sugiere redactarlos no sólo en función del cumplimiento de entrega de bienes, servicios o acciones que brinda el Programa, sino en relación al cumplimiento de un objetivo general (Fin) y del derecho al que contribuye a garantizar o restituir. A esto puede sumarse que en la sección diagnóstica el

problema no se encuentre identificado de forma clara y puntual, que el objetivo general y específicos se noten desarticulados y sobre todo, que denote que sólo responden a meras gestiones que debe realizar el Programa para cumplir sus metas, mas no para contribuir a un derecho social.

En el Apartado de Alcances (II.3), los Lineamientos especifican que se debe “Establecer la trascendencia y repercusión del programa social sobre el problema que atiende y/o derecho que busca garantizar por lo que debe especificar e integrar un párrafo, máximo dos (...)”. La mayoría de las ROP no lo establecen con claridad. Por ello, se considera importante agregar el término “es un contenido indispensable”, a fin de que las entidades públicas lo consideren y hagan explícito.

2. Los contenidos de las Reglas de Operación carecen de acciones afirmativas o medidas positivas explícitas que contribuyan a cerrar las brechas de desigualdad.

Este tipo de acciones es posible incorporarlas y explicitarlas en los objetivos específicos, a fin de priorizar los beneficios a la población con mayor desventaja social. Se trata de adoptar medidas especiales objetivas, razonables y proporcionales a fin de acelerar la igualdad y la garantía de no discriminación de aquellas personas o grupos que pueden encontrarse en situación de desventaja motivadas por su condición biológica, personal, social, cultural, jurídica, de decisión, opinión o cualquiera otra. El objetivo es favorecer de manera justificada y razonable a aquellas personas o grupos que se encuentran en mayor desventaja, respecto a los que ya presentan una desventaja social.

Numeral 5, inciso C), fracción VII. Procedimientos de Queja o Inconformidad. Resulta necesario que en los Lineamientos se explicita la disposición de prohibición de discriminación, a fin de avanzar en la garantía de mecanismos institucionales que prohíban conductas de este tipo (por hecho u omisión) en relación a las distintas etapas del ciclo de los programas: diseño, implementación, seguimiento y evaluación.

Cabe señalar que el Estado es garante, a través de las instituciones públicas, de respetar, proteger, promover y garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación y enfatizar que la Ciudad cuenta con Lineamientos para la Prevención de Actos de Discriminación en el Servicio Público de la Administración Pública de la Ciudad de México, así como para la respectiva atención de Quejas y Denuncias, publicados en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 22 de diciembre de 2016.

Asimismo, se cuentan con Políticas de Actuación para la Prevención de Actos de Discriminación en el Servicio Público de la Administración Pública de la Ciudad de México, publicadas en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 26 de abril de 2017.

Numeral 5, inciso C), fracción X. Formas de Participación Social. El Lineamiento señala, considerando la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y de

acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana que: *“la sociedad podrá participar activamente en la planeación, programación, implementación y evaluación de los programas y acciones de desarrollo social (...)”*. Cabe señalar dos consideraciones al respecto. La primera, que el hecho de que las personas sean beneficiarias no garantiza por sí mismo el derecho a la participación y, por tanto, la atención específica de cédulas de evaluación de servicios no es un sinónimo de participación social. Resulta muy importante dejarlo claro de forma concisa en los Lineamientos.

Segunda, los contenidos de las ROP deben señalar, tal como lo hace el Lineamiento emitido para su elaboración, la participación de las personas de la población beneficiaria en las distintas etapas del programa: diseño, implementación, seguimiento y evaluación. A través de distintos mecanismos participativos y de consulta, las entidades públicas deben tomar en cuenta tanto la condición como la posición que presentan los distintos grupos prioritarios o en situación de desventaja social, en las distintas etapas del programa social considerando formas pertinentes para su participación atendiendo condiciones particulares.

Las recomendaciones particulares a cada ROP se enuncian en el capítulo anterior; como se observa, la especificidad que presenta cada recomendación se elaboró atendiendo a que resulten pertinentes al caso específico. De forma general, se enuncia:

- Incorporar un lenguaje incluyente y ciudadano en la redacción de la ROP.
- Fortalecer 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, desigualdad y discriminación vinculadas.
- 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 fundamentado en las obligaciones jurídicas normativas vigentes en la materia, incluyendo las fuentes internacionales y regionales.
- Fortalecer en el diagnóstico el análisis diferenciado respecto a las condiciones de desigualdad a las que se enfrentan grupos específicos dentro de su población.
- 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.
- Incorporar un objetivo específico respecto a la contribución del programa a la eliminación de factores de discriminación.
- Incluir la disposición de prohibición y sanción a los actos de autoridad.
- Garantizar que de existir vinculación con otros actores, sociales o privados, se establezca igualmente la accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad en los servicios o bienes con respeto irrestricto a los derechos humanos.

- Incorporar mecanismos de participación ciudadana eficiente y pertinente a las características de los grupos en mayor desventaja.
- Adoptar medidas que armonicen la ROP con los contenidos de los Acuerdos por los que se declara a la Ciudad de México “Ciudad Santuario”²⁴⁸ y “Ciudad Amigable con la Población LGBTTTI”²⁴⁹ que especifican grupos prioritarios a los que deben vincularse los programas sociales.

La evaluación de diseño permite identificar el estado actual que guardan los programas públicos ofreciendo un punto de referencia respecto a la calidad de la acción pública para consolidar una sociedad más igualitaria e inclusiva, esperamos contribuir a ello con los resultados expuestos en este documento.

Presentación del Informe

El evento se realizó el 5 de diciembre de 2017. Las personas comentaristas del documento, son: Fabiola Zermeño Núñez, Directora de Estrategias para el Desarrollo y la Equidad, EPADEQ, A.C y Pablo Yanes Rizo, Coordinador de Investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).

Como parte de los comentarios Zermeño señaló que: las Reglas de Operación son instrumentos básicos de política pública que plasman su orientación y andamiaje; identifican cuál es el problema y cómo se busca atender. Por tanto, es de principal relevancia que en estos instrumentos se incorpore el enfoque de igualdad y no discriminación para garantizar que efectivamente esa política no esté discriminando por acción o por omisión y, que realmente contribuya a generar mejores condiciones para la igualdad y para el ejercicio de los derechos de todas las personas.

La evaluación es un ejercicio valioso, de vanguardia, que orienta el diseño de los nuevos programas y de los que ya existen, con la finalidad de hacer un rediseño que garantice la inclusión de este tipo de enfoques. Es un ejercicio estratégico que permite ubicar a partir de una muestra de programas qué es lo que se tiene que hacer con los otros que no fueron evaluados y cuáles son las orientaciones que deben seguir. En ese sentido, recomienda que como parte de los resultados del ejercicio, así como se incorporan elementos a los Lineamientos emitidos por EVALUA CDMX, se realicen “Reglas de Operación tipo” o “Reglas de Operación muestra” que permitan a las personas servidoras públicas a cargo de los programas, un referente o ejemplo de cómo pueden hacer este tipo de instrumentos, a fin de incorporar el enfoque de igualdad y no discriminación.

²⁴⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 6 de abril de 2017, pp. 3-7.

²⁴⁹ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de Noviembre de 2015, pp. 3-4.

Mencionó que una vez realizado este ejercicio se cuenta con elementos para hacer unas “reglas tipo” a partir de un programa ilustrativo. Lo cual sería un ejercicio que abonaría en la incorporación de este enfoque en el diseño de las políticas públicas.

Dentro de los resultados obtenidos con la evaluación, resaltó que uno de los aspectos que más llama la atención es el tema de los diagnósticos. Debido a las dificultades para su elaboración con enfoques de género, no discriminación, derechos humanos. Sin duda, parte de la clave es pensar que la población es heterogénea y que no enfrenta los problemas de la misma manera. Si se identifica un problema público, un problema social o una necesidad social que se debe atender, es indispensable tener claro que hay personas o grupos de población que por sus circunstancias o condiciones tienen mayores desventajas en torno a ese problema: lo viven de manera más profunda o más fuerte y tienen más restricciones para poder satisfacerlo o resolverlo por sus propios medios.

Por ello, es muy importante que en el diagnóstico se ubiquen estos grupos que enfrentan desventajas en torno al problema que se está atendiendo. Pensemos en el problema de la violencia de género. Si bien, todas las mujeres tenemos riesgo de enfrentar situaciones de violencia, no todas las mujeres tenemos herramientas para enfrentarlo o resolverlo de la misma manera. Hay grupos dentro de las mujeres que encuentran mayores dificultades, por ejemplo, las mujeres indígenas o mujeres cuya condición social o económica les representa mayores desventajas, ellas tendrán mayores obstáculos para enfrentar la violencia por sí mismas. Es indispensable que desde la acción pública se reconozcan estas desventajas y los diagnósticos son instrumentos fundamentales para hacerlo. Por tanto, si se logra hacer un buen diagnóstico donde se reconozcan los elementos de desventaja y desigualdad, después se pueden plantear objetivos y componentes que contribuyan a revertir tal situación.

Por otra parte, comentó que el mayor reto no es que las Reglas de Operación carezcan de contenidos abiertamente discriminatorios, como lo muestra el Informe, casi ninguna Regla los contiene. El problema es la discriminación indirecta, es decir, aquella discriminación que surge por omisión porque no se visibiliza. Hay ciertos grupos a los que les está costando más trabajo allegarse de los bienes y servicios que se están ofreciendo en el marco de los Programas. A las ventanillas donde se ofrecen los programas, llegan quienes tienen mayores ventajas y mejores condiciones para acceder a esos recursos. Si no hacemos algo para que aquellas personas que tienen más desventajas también lleguen, se contribuye a profundizar la desigualdad y, de manera indirecta, se excluyen a ciertas personas. A veces, aparentemente las Reglas son justas e igualitarias porque no contienen elementos abiertamente discriminatorios pero al no ubicar estas desventajas, de facto, contribuyen a ensanchar las desigualdades.

Les quiero poner un ejemplo, hace algunos años evaluamos un Programa para el Fortalecimiento de las Culturas Indígenas. Las reglas de operación no eran discriminatorias, estaban abiertas a que cualquier persona o grupo que cumpliera los criterios que se establecían pudieran acceder a los recursos. Sin embargo, cuando se analizó el perfil de quienes estaban accediendo a esos recursos, se develó que el 80% eran hombres con una organización previa, es decir, se trataba de un grupo que ya tenía ciertas ventajas que le hacían gestionar de mejor forma el acceso a esos recursos. Las mujeres indígenas que no tenían ese nivel de organización no estaban accediendo a éstos, lo que no quiere decir que no los necesitarán sino que, en el marco del Programa, no se estaba ubicando que había un sector que enfrentaba ciertas desventajas y que, por lo tanto, requería de medidas específicas para que ese grupo de población accediera en igualdad de circunstancias a esos recursos. Un trato idéntico no implica un trato igualitario, de ahí la importancia de poder hacer diseños que consideren la diversidad, la desigualdad, la exclusión para que puedan contribuir a generar mejores condiciones para la igualdad.

Una de las reflexiones que me surgió a partir de este ejercicio es que se ha avanzado en explicitar el tema de la no discriminación, en la no discriminación de manera abierta y en temas como el diseño universal; pero, la parte más fina de ubicar las desigualdades requiere trabajarse, si no se aborda desde el diagnóstico se va presentando una deficiencia que impide proponer acciones específicas, acciones afirmativas, programas y servicios particulares o acciones de promoción adecuadas. A veces, lo que hay que hacer tal vez, no es ofrecer un servicio en particular, sino promocionarlos en ciertos grupos y no podemos hacerlo si no los visibilizamos; por ello, recalco la importancia de elaboración de diagnósticos.

Enfatizó, es importante que la acción pública no sólo garantice no excluir o no discriminar, sino que garantice contribuir a la igualdad. Es relevante que se identifiquen y atiendan las causas de esas desventajas, que no solo se brinden servicios para cerrar la brecha, sino para revertirlas y que los objetivos y componentes de los Programas se encuentren en consonancia con esa expectativa. Al representar una tarea compleja, se vuelve aún más necesario elaborar ejemplos de Reglas de Operación que puedan ilustrar el proceso de diseño de la acción pública orientada a revertir causas y no sólo atender las consecuencias de la desigualdad.

Reiteró que la valoración realizada por el COPRED es sumamente valiosa. Motivó a seguir trabajando y profundizando en este tipo de ejercicios con el objetivo de garantizar que, efectivamente, el diseño de las políticas públicas contribuya a

generar mejores condiciones para la igualdad y no se discrimine por omisión o de manera indirecta.

Por su parte, Yanes, Coordinador de Investigaciones de la CEPAL en México felicitó al COPRED por el esfuerzo y los resultados obtenidos. Señaló que es un trabajo dedicado, metódico que intenta ir a fondo y, en ese sentido la valoración que se presenta es un insumo importante con mucho valor y futuro.

Señaló la importancia de tener claridad de lo que debe entenderse por políticas de no discriminación. Esto debido a la tendencia muy fuerte en la Administración Pública y no sólo de la Ciudad de México, a creer que por la incorporación de ciertas palabras se cambia el enfoque. Es indispensable tener siempre presente el contenido esencial del concepto para lograr claridad y coherencia en los procesos de formulación y diseño.

Por ejemplo, el lenguaje incluyente es más complejo que agregar “las y los”. Es importante siempre pensar si conceptual, y esencialmente, estamos avanzando en una dirección diferente o estamos nombrando de manera distinta las mismas cosas. En ese sentido, señaló que las políticas de no discriminación tienen tres grandes objetivos: i) remover barreras explícitas e implícitas de acceso y goce de derechos, ii) desmontar estereotipos y iii) cerrar brechas de desigualdad. Esos tres elementos pueden ser los ejes que ayuden a definir si estamos o no avanzando hacia políticas de no discriminación, porque podemos seguir moviéndonos en el campo de las compensaciones y no de las transformaciones.

La política antidiscriminatoria es por definición una política emancipatoria y no, simplemente, una política que atempera desigualdades. La política antidiscriminatoria construye posibilidad de una ciudadanía activa; en ese sentido, es relevante iniciar por el análisis de las Reglas de Operación pero no quedarse ahí.

Si sumamos el presupuesto de todos los programas sujetos a Reglas de operación de la Ciudad de México no es más del 10% del presupuesto de la Ciudad, alrededor de 20 mil millones de pesos, de los cuales dos o tres programas se llevan la mitad del presupuesto (Adultos Mayores y FIDEGAR). El resto de los programas no están sujetos a Reglas de Operación, pues éstas están pensadas para normar las transferencias del capítulo 4000 del presupuesto.²⁵⁰

Por ello hay que analizar las Reglas de Operación, pero también los planes sectoriales, los planes institucionales, los Programas Operativos Anuales, los manuales administrativos, los protocolos de actuación, lo que daría un panorama

²⁵⁰De acuerdo con el Clasificador por Objeto del Gasto del Distrito Federal, el capítulo 4000 hace referencia a las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.

más amplio. Es importante iniciar y mantener el foco en las ROP sin limitarse a ellas, es una sugerencia que me atrevo a formular.

Por otro lado, el nuevo contexto de la planificación de la Ciudad es la Constitución de la Ciudad de México que es, en muchos sentidos, potente y tiene un capítulo importante sobre antidiscriminación y enfoque de derechos humanos. Son pertinentes las recomendaciones del Informe de hacer las Reglas consistentes con Acuerdos específicos, pero sería indispensable empezar a decir que el próximo año las Reglas tienen que empezar a ser consistentes con la Constitución de la Ciudad de México. Este señalamiento sería de avanzada y permitiría ampliar la mirada porque, precisamente, eso es lo que plantea la Constitución.

Vivimos un proceso de cambio normativo y conceptual muy profundo en la Ciudad de México y, es indispensable hacer de la Constitución el marco referencial de todas las acciones públicas como una medida consistente e ilustrativa. Probablemente, en el nuevo contexto de la planificación, los lineamientos para formular las ROP no los formulará el EVALUA CDMX, sino el Instituto de Planificación y Prospectiva.

En el Informe no se menciona el señalamiento para desmontar ciertas barreras naturalizadas que en realidad son barreras de acceso. En las Reglas de Operación no se encuentra ninguna previsión en caso de que la persona que solicite el acceso no hable castellano o tenga problemas de accesibilidad física y requiera, por ejemplo, comunicarse en Lenguaje de Señas; la institución tendría que establecer que conseguiría a la persona traductora y que removería las barreras de acceso. Hay aspectos que quedan totalmente invisibilizados y, en ese sentido, la política antidiscriminatoria no trata solamente de eliminar barreras explícitas sino de tener una política activa que permita remover barreras tácitas. Permítanme señalar algo que puede ser de utilidad para entenderlo. En el derecho agrario hay una figura importante que es la “suplencia de la queja”, cuando una solicitud o un procedimiento de las personas peticionarias agrarias presenta deficiencias, la autoridad está obligada a suplir las fallas y carencias en la solicitud. Contar con dispositivos para remover activamente las barreras es importante y permite que gente con menos recursos y capacidades de gestión pudiera acercarse a las instituciones de mejor manera. Pensemos en alguna figura propia a los entes públicos que ayude a las personas a remover las barreras que les impiden el acceso y no en mantener relaciones pasivas-activas donde la autoridad acepta o rechaza lo que la ciudadanía presenta. Son necesarios vínculos más dialogantes entre las autoridades públicas y la ciudadanía, se requiere de instituciones más pro-activas y, si bien en alguna parte del documento se menciona, es fundamental hacer un esfuerzo mayor para formular Reglas de Operación desde el principio pro persona.

A veces, los diseños son más pro institución que pro persona; es decir, se diseña en función de lo que es más cómodo a la institución y no desde lo que es más adecuado para las personas. Hay barreras que no vemos. Por ejemplo, la barrera de horarios de atención es muy importante, la barrera de ubicación geográfica de las unidades de atención a la ciudadanía también. Se ha generado una situación muy curiosa, no sólo en la Ciudad. Pareciera que las personas pobres son pobres de todo salvo de tiempo, en eso si se les considera ricos y el excesivo tiempo que se invierte en los trámites para acceder a los Programas es una barrera de acceso, entonces ¿Cómo pensamos el acceso en función de las necesidades de las personas y no de las necesidades o mayor comodidad de las instituciones? Parece que todavía prevalece más la lógica del control, vigilancia, supervisión y desconfianza que una lógica de empatía, pro persona, una lógica que piense qué es lo más conveniente para las personas, por lo que hay un conjunto de decisiones donde el principio pro persona podría incorporarse con mayor fuerza.

Déjenme comentar un ejemplo para contextualizar. La Secretaría de Desarrollo Social de una entidad federativa del país, nos solicitó revisar todas las reglas de operación del Estado. Tienen un programa parecido al de la Ciudad de México de pensión de adultos mayores y una de las cosas que decía la ROP es que se les entregará bimestralmente la transferencia. La inercia institucional llevaba a no plantearse la pregunta, por ejemplo, de si no sería mejor hacer la transferencia mensualmente; un cambio con costo presupuestal cero que modifica sustancialmente las condiciones de accesibilidad de las personas y les da mayor certidumbre sobre la disponibilidad de los recursos. Una modificación similar se realizó con un programa de becas en zonas indígenas, en donde el gobierno tenía un contrato para el manejo de las transferencias con un banco que no tenía sucursales en la región indígena, lo que implicaba que para cobrar las becas iba una persona de las beneficiarias hasta la capital de la entidad con todas las tarjetas para sacar el dinero; actualmente, se reelaboró el contrato con un banco que si tiene sucursales en la zona. La lección es que hay cosas en las que no nos fijamos pero que tienen implicaciones muy fuertes para las personas.

Entonces, es relevante hacerse siempre la pregunta ¿este trámite o procedimiento facilita el acceso para las personas o lo dificulta? Y preguntárselo con independencia de lo que pueda resultar más difícil o cómodo para la institución.

Hay un asunto que no aborda el Informe y valdría la pena discutir: ¿en qué medida los mecanismos de focalización, y en algunos casos de hiperfocalización, tienen potencialmente efectos discriminatorios?, en la medida –además- de que muchos programas de los evaluados tienen una cobertura muy pequeña. Hay varios ejemplos de coberturas menores al 1% de la población potencial. Es un efecto muy sabido que la focalización siempre se enfrenta al riesgo de cometer errores de

exclusión; en la hiperfocalización tal riesgo es mayor. En la medida en que los programas sean muy pequeños su efecto en la discriminación va a ser pequeño; sin embargo, los errores en los que pueden incurrir pueden ser mayores, incluso aumenta el riesgo de clientelismo.

Plantearía el riesgo de que con programas muy pequeños es difícil obtener grandes resultados y ello es problemática porque hay una tendencia a la fragmentación de los programas con coberturas pequeñas y beneficios muy diferentes y en general bajos (en algunos casos son 1,200 pesos, en otros 192.00, en otros 285.00). Lo que está pasando es que el programa se ajusta al presupuesto y no el presupuesto al programa. “Se mete el presupuesto, no se presupuestan las metas”, como decía Carlos Tello, la política pública se subordina al presupuesto, “se atamañan” como se dice en la jerga de la administración, por lo que el presupuesto es el que determina la magnitud del programa y no el programa la magnitud del presupuesto, lo que es un problema tremendo que habrá que resolver para establecer una secuencia distinta entre planificación, programación y presupuestación.

Quisiera insistir en un punto presente en la valoración: se arrastra en las Reglas de Operación con confusiones entre fines y medios. El objetivo no puede ser otorgar una beca, una despensa o un servicio, esos son mecanismos; se piensa que el objetivo es el medio y esto aparece con mucha frecuencia. Aparecen casos donde se mezclan los objetivos con las metas físicas y una tendencia que expresa desproporción entre los objetivos que se plantean con los medios y recursos que se asignan. Por ejemplo, se encuentran objetivos como “garantizar el acceso a la seguridad alimentaria para la población de tal Delegación” pero con una meta de 500 despensas, ¡con 500 despensas no vas a garantizar el acceso a la seguridad alimentaria de la población de la Delegación y probablemente ni siquiera de las familias que la reciban! La compactación entre los programas podría ayudar, ya que la fragmentación hace perder fuerza a los programas.

Quisiera alertar contra el riesgo de hacer un uso meramente retórico del enfoque de derechos y de creer que porque se enuncia en los objetivos, las ROP ya tienen enfoque de derechos. En el enfoque de derechos hay principios básicos que tienen que ver con su definición mínima, sus mecanismos de acceso, sus mecanismos de exigibilidad, su progresividad y no regresividad y la incorporación del principio pro-persona. Los derechos no se convierten en derechos por enunciarlos, los derechos no son cualquier cosa, ni cualquier cosa es un derecho. Defender esto es de la mayor relevancia: dar una disputa por los conceptos y por la profundidad de los mismos.

El enfoque que el Informe plantea sobre las Reglas de Operación como un instrumento de aprendizaje hay que mantenerlo. Si las ROP son las mismas todos

los años, significa que no se está aprendiendo, que se convierten en un procedimiento administrativo y mecánico para ejecutar recursos y no en un mecanismo que permita profundizar procesos. Por ejemplo, si hay evaluaciones de un Programa, es importante que los hallazgos se incorporen en las Reglas de Operación, identificar cómo se incorporan los aprendizajes y como se va construyendo una masa crítica de reflexión. En ese sentido, es relevante la identificación de mecanismos que permitan resolver casos de excepción, si bien sigue demasiado centralizado en las decisiones de las personas titulares, por lo menos tenerlo presente es una cuestión positiva.

En suma, es necesario pensar más en las personas, pensar más en remover todo tipo de barreras de acceso, desmontar los estereotipos, eliminar barreras (explícitas o tácitas) y cerrar brechas de desigualdad. Esto es lo que exige una política antidiscriminatoria que, por definición, tiene que ser activa no simplemente reactiva, progresiva y no regresiva.

Fuentes y Referencias

Bibliografía

- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2015). *Un Estado más efectivo: Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. Colombia.
- COPRED-EPADEQ (2014). Metodología de Seguimiento y Evaluación del Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación en la Ciudad de México.

Leyes y Reglamentos

- Constitución Política de la Ciudad de México
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México
- Ley del Sistema Integral de Atención y Apoyo a las y los Estudiantes de Escuelas Públicas en el Distrito Federal
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal
- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal
- Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Atención a Grupos Vulnerables, Dictamen que emiten las Comisiones de Desarrollo Social y Atención a Grupos Vulnerables, en relación a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el nombre, y se reforman los artículos 1,2,3,4,5,6,8 y 10 de la Ley que establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres de Escasos Recursos, residentes en el Distrito Federal, 15 de febrero de 2017.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México

- Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 18 de septiembre 2017.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 26 de abril de 2017.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 6 de abril de 2017.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 10 de noviembre de 2016
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de Noviembre de 2015.

Glosario de Siglas

Acrónimo	Referencia
AGEB	Áreas Geoestadísticas Básicas
CAPD	Centro de Atención para Personas con Discapacidad
CSS	Centro de Servicios Sociales
CACI	Centros de Atención y Cuidado Infantil
CDMX	Ciudad de México
CURP	Clave Única de Registro de Población
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
COMIPEMS	Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior
EVALÚA CDMX	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México
CESCDMX	Consejo Económico y Social de la Ciudad de México
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPRED	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México
CDPD	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CAPPyL	Coordinación Académica de Políticas Públicas y Legislativas
D.F.	Distrito Federal
EAPCDMX	Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México
EPADEQ	Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad
FIDEGAR	Fideicomiso Educación Garantizada
FESCDMX	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de la Ciudad de México
GCDMX	Gobierno de la Ciudad de México
IDS	Índice de Desarrollo Social
IOCP	Iniciativa de Ocupación por Cuenta Propia
ICOP	Iniciativa de Ocupación por Cuenta Propia
IASIS	Instituto de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México
INJUVE	Instituto de la Juventud
INJUVE	Instituto de la Juventud de la Ciudad de México
INMUJERES	Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México
IAPA	Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones en la Ciudad de México
LGBTTTI	Lesbianas, Gays, Transexuales, Transgénero, Travestis, Intersexuales
LDSDF	Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (ahora CDMX)
LFPED	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
LPEDDF	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal
PGJCDMX	Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México
PAPED	Programa (Anual) para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México
PDHCDMX	Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México
POA	Programa Operativo Anual
ROP	Reglas de Operación de los Programas Sociales
SEDEREC	Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades

SEDESOC	Secretaría de Desarrollo Social
SEDU	Secretaría de Educación de la Ciudad de México
STyFE	Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo
DIF CDMX	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México
SAPLA	Subprograma Apoyo a la Práctica Laboral
SCOTML	Subprograma Compensación a la Ocupación Temporal y la Movilidad Laboral
SAEV	Subprograma de Apoyo y Estímulos a la Vinculación Laboral
SCAPAT	Subprograma de Capacitación para el Trabajo
SFA	Subprograma de Fomento al Autoempleo
SAEP	Subprograma de Apoyo a Estancias Profesionales en Empresas
UDSE	Unidades Delegacionales de Servicio al Empleo
UMA	Unidad de Medida y Actualización
UBR	Unidades Básicas de Rehabilitación
UDSE	Unidades de Servicio
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO



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

www.copred.cdmx.gob.mx

f/COPREDCDMX

t @COPRED_CDMX

**You
Tube** COPREDCDMEX

Tel. 5512-8639



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

COPRED