

# EVALUACIÓN DEL DISEÑO

DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

2DO. SEMESTRE 2017

## ÍNDICE

<b>I. Introducción</b>	<b>2</b>
<b>II. El contexto de la actualización del Diagnóstico y el Programa</b>	<b>5</b>
<b>II.1 Actualización</b>	
<b>II.1.1 Contexto externo</b>	<b>5</b>
<b>II.1.2 Contexto interno</b>	<b>6</b>
<b>II.2 Los retos para el diseño y la implementación</b>	<b>8</b>
<b>III. Diagnóstico, Programa y políticas públicas</b>	<b>11</b>
<b>IV. Objetivo del documento</b>	<b>15</b>
<b>V. Teoría y metodología</b>	<b>17</b>
<b>VI. Educación</b>	<b>22</b>
<b>VII. Igualdad y no discriminación</b>	<b>38</b>
<b>VIII. Políticos</b>	<b>65</b>
<b>IX. Agua y saneamiento</b>	<b>97</b>
<b>X. Salud</b>	<b>127</b>
<b>XI. Trabajo y laborales</b>	<b>152</b>
<b>XII. Vivienda adecuada</b>	<b>175</b>
<b>XIII. Acceso a la justicia</b>	<b>194</b>
<b>XIV. Conclusiones</b>	<b>215</b>
<b>XIV.1 Retos externos al Programa</b>	<b>216</b>
<b>XIV.2 La relación Diagnóstico-Programa</b>	<b>218</b>
<b>XIV.3 Principales hallazgos</b>	<b>221</b>
<b>XIV.4 Recomendaciones</b>	<b>222</b>
<b>XIV.5 Las bases del diálogo</b>	<b>237</b>

## I. INTRODUCCIÓN

Toda ley marca los parámetros ideales dentro de los que se deben desempeñar los entes gubernamentales para resolver problemas públicos. Desde la ley se establecen las “reglas del juego”. En el caso del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México es en la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal que se establecen los parámetros generales para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Por ello, cualquier discusión sobre la evaluación del diseño del Programa debe partir de la situación ideal que se busca realizar, desde el objetivo general y los objetivos específicos hasta las funciones que deben desempeñar las instancias ejecutoras en cuanto a lo mandatado en el Programa.

En el artículo 2 de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, del 30 de mayo de 2011 y reformada el 15 de junio de 2012, se establece que “El Distrito Federal contará con un Programa de Derechos Humanos realizado por las instituciones públicas y la sociedad que tiene por objeto proponer soluciones, con base en los obstáculos detectados mediante un diagnóstico, estableciendo estrategias, líneas de acción, plazos y unidades responsables, a partir del enfoque de derechos humanos en la legislación, las políticas públicas y el presupuesto”. En el párrafo dos se establece que “Para la elaboración del Programa de Derechos Humanos se realizará un Diagnóstico que tendrá por objeto identificar los principales obstáculos que impiden a las personas que transitan o habitan en la Ciudad el ejercicio y goce efectivo de los derechos humanos reconocidos en los ámbitos nacional e internacional, así como dar cuenta de la situación que guarda el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades públicas de esta entidad en lo que se refiere a derechos humanos y de los grupos de población”.

Para efectos de la evaluación del diseño del Programa, como primer elemento se espera que el Programa responda a las problemáticas detectadas en el Diagnóstico. Debido a que el Programa se encuentra conformado por capítulos dedicados a 19 derechos humanos y a 11 grupos de población, la expectativa es que las matrices programáticas de cada capítulo respondan a los problemas detectados en cada uno de los diagnósticos.<sup>1</sup> Las matrices programáticas están conformadas por objetivos específicos, y para cada objetivo específico se plantean estrategias, metas (a dos años y a 2021), indicadores e instancias ejecutoras responsables de dar cumplimiento a lo mandatado. Como primer criterio de análisis para evaluar el diseño, entonces, está la estrecha relación que debería existir entre diagnóstico y matrices programáticas.

Debido a que el Programa se deriva del Diagnóstico existen, entonces, al menos tres posibles problemas de diseño debido a esta relación:

1. Aquellos que se derivan de errores cometidos en el Diagnóstico en cuanto a las problemáticas detectadas y sus posibles soluciones (no se incluyen todos aquellos problemas que deberían haber sido considerados para su inclusión en el Programa, o sólo se incluyeron en el Diagnóstico

1. Para simplificar la discusión se usará Diagnóstico y Programa para hacer referencia al documento completo, en tanto que diagnóstico hará referencia a un capítulo en particular y matriz programática a aquella que corresponde a dicho capítulo. Debe recordarse que cada derecho humano está comprendido dentro de cuatro núcleos: 1. Democracia y derechos humanos (acceso a la información y protección de datos personales; defender derechos humanos; igualdad y no discriminación; libertad de expresión; políticos); 2. Seguridad humana (agua y saneamiento; alimentación; culturales; educación; medio ambiente sano; movilidad; prevención y reducción de riesgos; salud; sexuales y reproductivos; trabajo y laborales; vivienda adecuada); 3. Sistema de justicia (acceso a la justicia; debido proceso; integridad, libertad y seguridad personales); y 4. Grupos de población (pueblos y comunidades indígenas; jóvenes; mujeres; niñas, niños y adolescentes; adultas mayores; discapacidad; migrantes y sujetas de protección internacional; privadas de su libertad en centros de reinserción; víctimas de trata y formas de explotación; callejeras; lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual).

problemas cuya justificación no es clara o válida debido a los sesgos de quien escribió o quien lo revisó, elemento que impacta en las soluciones que se puedan presentar en este, si es el caso, o que se traduzcan al Programa);

2. Aquellos que se derivan de errores en la especificación de los problemas o de los elementos que se consideran causan o ayudan a resolver los problemas identificados (se identifica erróneamente aquello que causa o explica el problema y no se consideran los alcances y limitaciones de aquello que se cree ayuda a resolverlo o se asume ayuda a resolverlo, o incluso se identifica como solución aquello que se especifica que no lo es en realidad o que lo es pero representa un costo elevado, haciendo de la solución algo poco viable);<sup>2</sup> y
3. Aquellos que se deben a la traducción de los problemas o soluciones identificadas en las acciones a realizar que ya no son los mismos que se identificaron en el Diagnóstico (el problema en algunos casos es que la traducción del problema se realizó en forma tal que ya no era el mismo problema, sino uno similar o incluso un nuevo problema no identificado en el Diagnóstico, por lo que la solución respondía a otro problema y no al identificado).

En los tres casos los sesgos o desviaciones respecto al Diagnóstico ideal, y al Programa ideal derivado, pueden ser menores o mayores, dependiendo del uso inadecuado de conceptos, mala redacción, adecuación de la realidad a un marco teórico que no aplica a esa realidad, análisis incompleto de la información disponible, elementos relevantes no considerados, entre otras opciones. Debido a que no se revisa el contenido del Diagnóstico sino el contenido del Programa con base en su relación con el Diagnóstico es la tercera opción la que guía el análisis que se presenta en la evaluación del diseño.

Debe recordarse que las políticas públicas con enfoque de derechos humanos se derivan de lo que establece el Programa. Los problemas incluidos en éste afectan tanto el diseño como la implementación de las políticas públicas. En la medida que no existan reglas claras en cuanto a cómo traducir el Diagnóstico al Programa y éste en acciones concretas cuyo objetivo sea la realización de los derechos humanos en esa medida se crearán problemas que harán poco viable que se solucionen los problemas detectados en el Diagnóstico. Esta situación no depende de que se aplique o no el marco lógico a la construcción del Programa, sino a que se tenga una visión panorámica de todos los procesos, actores, organizaciones e instituciones que interactúan en la creación del Programa y en su implementación, incluyendo la flexibilidad o rigidez con que se busque su implementación.

La relación del Programa con el contexto en que debe ser implementado es el segundo criterio de análisis. Debido a que se busca implementar lo mandatado en el Programa entonces sólo se puede concluir que los problemas de traducción del Diagnóstico al Programa podrán resultar en políticas públicas que no resuelvan los problemas para los que fue diseñado el Programa; resulte en trabajo sin resultados apreciables; en que el problema no se resuelva e incluso se vuelva peor (sea porque no se le atendió o porque las medidas realizadas agravaron la situación); o en que se resuelva muy poco de lo detectado.

Un problema específico para el Programa es que parece no quedar claro que es obligatorio para todas las instancias ejecutoras incluidas en las matrices programáticas. De acuerdo al artículo 5 de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, es responsabilidad del Jefe de Gobierno “Promover el cumplimiento de la presente Ley mediante la aplicación de políticas públicas diseñadas con este cometido” (fracción I) y “Presentar en el Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal correspondiente,

2. Aunque no se espera que en los diagnósticos se presenten soluciones detalladas, se esperaría alguna indicación en el sentido de cómo se podría solucionar. En algunos casos se presenta o se infiere una solución a partir de lo que se recomienda.

los recursos suficientes para el respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos y destinar los recursos suficientes para el cumplimiento del Programa y el funcionamiento del Mecanismo” (fracción III). En el artículo 6 se establece que es responsabilidad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal “Destinar en el Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal correspondiente, los recursos económicos necesarios para ... el respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos, debiendo justificar debidamente cualquier reducción a los mismos” (fracción II) y “Destinar en el presupuesto anual de egresos, los recursos económicos necesarios para el cumplimiento del Programa” (fracción III). En la fracción II del artículo 7 se establece que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal deberá “Destinar en su Presupuesto, los recursos económicos necesarios para la implementación de las líneas de acción que le corresponden”. Finalmente, en el artículo 8 se establece que “Corresponde a las instancias ejecutoras de conformidad con sus facultades y competencias legales, analizar e implementar las líneas de acción que les atañen relacionadas con el Programa y presentar al Comité en el mes de enero de cada año, un informe anual de avance en la implementación del Programa”.<sup>3</sup>

Finalmente, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 25 de la Ley, corresponde a la Secretaría Ejecutiva “Proponer al Comité los modelos metodológicos e instrumentos para el seguimiento y la evaluación” (fracción VIII) y “Ejecutar los modelos metodológicos e instrumentos para el seguimiento y evaluación que el Comité apruebe” (fracción IX).

3. Se refiere al Comité de Seguimiento y Evaluación del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. En este documento no se discute la estructura del Mecanismo, aunque se comentará algo al respecto en el último apartado, las conclusiones generales. Asimismo, no se hace referencia al Reglamento del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, siendo que debería existir el Reglamento del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

## II. EL CONTEXTO DE LA ACTUALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y EL PROGRAMA

El Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México es producto de un proceso en que intervinieron múltiples actores en diferentes momentos. Es un logro el que se buscara la participación e insumos que proporcionaron esos actores. Es cierto, también, que esos actores ayudaron a la actualización en contextos que fueron complicados y que explican tanto las virtudes como los defectos del Diagnóstico y Programa.

### II.1 Actualización

El proceso de actualización del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal empezó a mediados de 2015 y terminó casi un año después. Cada diagnóstico fue asignado a una persona especialista en el tema, quien también propuso la matriz programática. Esos capítulos fueron revisados por personal de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. De ahí se procedió a una nueva revisión en mesas de trabajo. En febrero de 2016 las instancias ejecutoras revisaron las matrices programáticas, y posteriormente tuvo lugar otra revisión en que participaron organizaciones de la sociedad civil, academia, instancias ejecutoras y personas interesadas.

#### II.1.1 Contexto externo

Se denomina contexto externo al proceso por el que se construyeron los capítulos. El primer tomo del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Marco contextual*, detalla los elementos que se resumen en esta sección. Son de particular importancia tres apartados: I. *El proceso de actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*; III. *Problemáticas que impactan la realización de los derechos humanos*; y VI. *Conclusiones y recomendaciones del Diagnóstico y Programa*. Se recomienda la lectura completa de dicho tomo.

Como elementos generales, debe recordarse que hubo premura en los tiempos para armar los dos procesos y para llevarlos a cabo, siendo que durante casi todo un año (2014) estuvo detenido el proceso de actualización debido a desacuerdos acerca de quién debería llevar a cabo el proceso y cómo se debería realizar. Se logró destrabar el proceso en el año en que debería haberse presentado el documento actualizado (2015).

Debe admitirse que se hicieron revisiones demasiado rápidas de los datos que debían ser actualizados, que serían facilitados a especialistas y que no se consideraron con cuidado las diferentes formas en que podría ser actualizado tanto Diagnóstico como Programa –por ejemplo, se podría haber determinado qué líneas de acción habían sido completadas y a partir de las que no hubieran sido completadas armar el nuevo Programa, dando mayor continuidad a los trabajos.

Aunado a esto, ocurrieron dos procesos que afectaron la actualización: la transición en la titularidad de la Secretaría Ejecutiva y la creación de la Constitución Política de la Ciudad de México. Aunque esos procesos ocurrieron hasta 2016, la preocupación por lo que serían dividió la atención, haciendo que la actualización del Programa fuera uno de varios temas en la agenda política. La división de la atención fue más notable en 2016 precisamente porque ocurrió la transición de titularidad en la Secretaría Ejecutiva y porque empezaron los trabajos en la Constitución. No es exagerado afirmar que la actualización no ocupó un lugar preponderante en la agenda pública.

## II.1.2 Contexto interno

Se denomina contexto interno a las dinámicas por las que fueron construidos los capítulos. Cada uno presentó características particulares, pero en general todos los capítulos presentaron los mismos problemas.

Fue raro el caso en que un diagnóstico fuera aceptado sin mayores modificaciones. Esto es de esperar debido a que no existe una sola forma de conceptualizar o entender un problema dado. Sin embargo, lo que fue peculiar de este proceso fue que se buscaran modificaciones que en muchos casos terminaron con orientaciones casi completamente diferentes a las que se habían planteado inicialmente (derechos políticos, culturales, alimentación y reducción de riesgos, por ejemplo) o que terminaran con capítulos escritos casi desde el principio (mujeres, por ejemplo).

El análisis de qué sucedió en cada capítulo y en el conjunto no se ha realizado y no se va a cubrir en el presente documento. Debido a que el Diagnóstico y Programa serán actualizados en 2021 o 2022, para efectos de la evaluación del diseño no se considerarán posibles revisiones o adiciones a lo que se publicó. Ante esto, se pueden comentar ejemplos que dan una idea aproximada de un proceso a veces turbulento. Se terminó con diagnósticos en que muchas personas determinaron lo que debían ser considerados como problemas públicos (que, por lo mismo, requerían la intervención gubernamental). Quienes participaron no tenían ni el mismo nivel de conocimiento fáctico ni las herramientas metodológicas y técnicas que permitieran entender cabalmente la naturaleza del problema; los costos y beneficios de cada solución propuesta; claridad en cuanto a la pertinencia misma de esas soluciones o qué se había logrado, si era el caso, con esas soluciones; algunas personas tenían conocimiento de lo que pueden y no hacer las instancias ejecutoras, dado su marco normativo, pero esa información no siempre fue tomada en cuenta. La lista podría continuar, pero no es necesario detallar todos los elementos que causaron divisiones entre quienes buscaban soluciones.

A pesar del trabajo realizado en los diagnósticos, no fueron referencia obligatoria en el momento de construir las matrices programáticas. Algunos de los problemas detectados fueron incluidos y otros no. Era de esperar que el Programa reflejara las preocupaciones de diferentes personas y organizaciones, pero no era de esperar que los diagnósticos fueran tomados como algo optativo. Incluso ahora queda la duda de si las instancias ejecutoras revisan el diagnóstico cuando buscan entender lo que se plantea en las matrices. De una u otra forma, es gracias a los diagnósticos que se pueden entender mejor los problemas que se busca resolver. Esto es cierto en algunos casos, como se verá.

Un proceso de esta naturaleza requiere de diálogos que permitan ver puntos de acuerdo y de desacuerdo para así buscar formas que permitan encontrar aquello que sea común y permita destrabar el proceso. Eso no fue el caso, excepto en contadas ocasiones. La información que era de vital importancia por parte de las instancias ejecutoras no fue considerada con el debido cuidado por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, las instancias ejecutoras tampoco supieron escuchar con cuidado las preocupaciones y planteamientos de las organizaciones. Hay que reconocer que quienes llevaron las mesas no estaban capacitados para crear las condiciones adecuadas de diálogo que resultaran en procesos de negociación –o, en otras palabras, procesos políticos que resultaran en el mejor documento técnico posible.

Como consecuencia de la falta de diálogo, la capacidad de trabajar en forma conjunta por parte de organizaciones de la sociedad civil e instancias ejecutoras se volvió cada vez más difícil. Mientras que pocas organizaciones parecen conocer cómo trabaja cada instancia ejecutora –incluso de cómo trabaja el gobierno local y cómo ocurre el proceso real de las políticas públicas–, las instancias muestran poco

interés en entender qué explica la insistencia de las organizaciones en que se resuelvan ciertos problemas. Aunado a esta falta de comprensión mutua se presentó otro problema: quienes asistían a las mesas de trabajo por parte de las organizaciones y de las instancias no siempre eran las mismas personas, es decir, no había la posibilidad de crear condiciones que facilitaran el proceso debido a la falta de continuidad en la asistencia.

Uno de los problemas que más llama la atención sobre el proceso de actualización es que no se vio más allá de cada uno de los capítulos que se discutían, en especial cuando existen elementos en común entre capítulos (educación formal no sólo aparece en el capítulo de derecho a la educación, sino también en pueblos y comunidades indígenas y LGBTTTI, por ejemplo). Lo extraño es que no se hizo un esfuerzo por vincular capítulos en forma que permitiera ver las conexiones entre los diferentes derechos. No se pudo considerar lo que ello implicaba para el diseño e implementación de las políticas públicas y los retos de transversalización.

En nada ayuda detenerse a considerar si lo que ocurrió fue bueno o malo, o si hubo culpables de esto (algo por demás subjetivo y que no resuelve problemas). El proceso fue un aprendizaje de gran importancia y que debe ser analizado con detalle antes de proceder a la siguiente actualización. Ello requiere un equipo dedicado a dicho análisis y que compare lo ocurrido en 2008 con el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal con lo ocurrido en 2009 con el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Como se habrá detectado, son dos los actores agregados principales en este proceso: organizaciones de la sociedad civil e instancias ejecutoras. Asimismo, se habrá detectado que el principal problema es el tipo de interacción que ocurre entre esos actores y que puede ser descrito de diferentes maneras: desconfianza, incapacidad de dialogar, resistencia a trabajar en forma conjunta. Esto es preocupante ya que los dos actores tienen mucho que aprender de la contraparte. Ello no ocurrirá hasta que exista confianza. Debido a que este juego (en el sentido de teoría de juegos) continuará, debería quedar claro que la implementación del Programa enfrentará obstáculos debido a esa desconfianza. El problema es, ¿cómo lograr generar confianza, tomando en consideración que es más fácil destruirla que construirla?<sup>4</sup>

El tema de la confianza es de gran importancia en el análisis político. Se ha avanzado mucho en su conceptualización y análisis empírico bajo diferentes contextos. Aun así, es un término que no fue considerado en el proceso de actualización para buscar mecanismos que logran generarla. Tampoco se hizo referencia a capital social, reciprocidad o negociaciones como juegos de suma positiva. El haber considerado esos temas no garantizaba un resultado mejor, pero al menos advertía sobre los problemas que enfrentaría, en general y en particular, la Secretaría Ejecutiva como mediador entre organizaciones e instancias de los tres poderes de gobierno y para las instancias ejecutoras en el momento de implementar el Programa.

4. La literatura en estos temas es extensa, por lo que cualquier recomendación deja de lado demasiados libros y artículos, además de escuelas, que cubren el tema de la confianza. Dos introducciones sencillas a la teoría de juegos son: Avinash Dixit and Susan Skeath: *Games of Strategy* (New York: W. W. Norton, 2004) y Pablo Amster y Juan Pablo Pinasco: *Teoría de juegos. Una introducción matemática a la toma de decisiones* (México: Fondo de Cultura Económica, 2004). Cuatro libros que ayudan a entender mejor el tema de la confianza son: Robert Axelrod: *La evolución de la cooperación* (Madrid: Alianza Editorial, 1996); Elinor Ostrom: *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva* (México: Fondo de Cultura Económica, 2011); Fritz W. Scharpf (Editor): *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions* (Boulder, CO: Westview Press/Campus Verlag, 1993); y Fritz W. Scharpf: *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research* (Boulder, Co.: Westview Press, 1997).

No se debe minimizar el hecho que Diagnóstico y Programa fueron actualizados. A pesar de los problemas que se han detectado, debe reconocerse que el Programa tiene mucho que es rescatable e importante para el diseño e implementación de políticas públicas, siempre y cuando se tomen en consideración las lecciones que se derivan del proceso de actualización.

## **II.2 Los retos para el diseño y la implementación**

Debido a la forma en que fueron construidas las matrices programáticas en las mesas de trabajo resultó un documento híbrido en que se trató de cumplir con la metodología de marco lógico, al mismo tiempo que se incluían aquellos problemas propuestos por quienes asistieron a las mesas de trabajo. Como todo híbrido, el documento presenta ventajas y desventajas. En particular, presenta retos para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

En muchos diagnósticos se especificaron los problemas que se consideraban más importantes, al tiempo que se listaban otros que deberían ser considerados. Estos elementos son los que se deben tomar como el marco contextual de problemas a resolver. El primer reto del análisis en cuanto al diseño del Programa, entonces, es determinar si los problemas detectados en el diagnóstico aparecen en la matriz programática para cada capítulo, como se ha especificado. Aquellos que no fueron incluidos deberán ser retomados en la actualización, a menos que exista información que indique que fueron resueltos o dejaron de ser problemas públicos.

En cuanto a las ventajas, las matrices reflejan las preocupaciones y prioridades de quienes asistieron a las mesas de trabajo. De esta forma se lograron incluir problemas no considerados, al tiempo que se logró un ejercicio participativo con las organizaciones de la sociedad civil. Esto representó una ventaja ya que se pudieron captar las preferencias e ideas de las organizaciones que participaron. Fue un contrapeso a las propuestas de matrices programáticas revisadas por las instancias ejecutoras, que en algunas formas buscaban mantenerse dentro de las actividades que ya realizan. La participación de las organizaciones ayudó a que se establecieran parámetros de trabajo más allá de las actividades usuales de las instancias ejecutoras. Este proceso enriqueció al Programa, algo particularmente importante cuando se considera el atraso que existió en la actualización.

Por el lado de las desventajas, el proceso redundó en varios problemas, de los que destacan nueve.

Primero, es cierto que la participación de organizaciones de la sociedad civil en la revisión y modificaciones a los diagnósticos y matrices programáticas representó una ventaja ya que se pudieron captar las preferencias e ideas de las organizaciones que participaron. Sin embargo, el problema es uno de representatividad. Se asume que las matrices programáticas reflejan las preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil, siendo que las organizaciones que participaron no representaban a la sociedad civil como tal. Representaban a un segmento de esta, plasmando, en tal caso, las preferencias y agenda de esa parte de la sociedad civil. Por ello, las matrices programáticas se centraron en las problemáticas que más les preocuparon a quienes participaron en el proceso.

Dos datos muestran los cambios que se dieron entre la revisión de los diagnósticos y matrices programáticas en el proceso inicial y las mesas de trabajo en que se hizo la revisión final de las matrices programáticas. En los llamados encuentros de inicio y mesas de retroalimentación (25 a 29 de enero de 2016) participaron 89 y 111 organizaciones de la sociedad civil (ver *Marco contextual del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, p. 60), en tanto que en las llamadas mesas intersectoriales –mesas de revisión final de cada uno de los capítulos– (19 de febrero al 18 de marzo de 2016) participaron 33 organizaciones de la sociedad civil (*Marco contextual*, p. 61).

Segundo, los problemas a resolver que se reflejan en las matrices no siempre fueron las que se identificaron en el diagnóstico. Al mismo tiempo, no todos los problemas incluidos en el diagnóstico se reflejaron en las matrices. De hecho, algunos problemas identificados en un diagnóstico de un derecho dado (educación, por ejemplo) se reflejaron en las matrices programáticas de otro derecho o grupo de población (pueblos y comunidades indígenas, por ejemplo), sin que sea claro que esa inclusión resultara por conocimiento de lo que se planteaba en el otro diagnóstico (el caso de educación y pueblos y comunidades indígenas, por ejemplo). Por lo mismo, no queda claro que los elementos relacionados entre capítulos sean complementarios y en que de éstos se deriven soluciones alineadas, además de los problemas que se crean para la coordinación entre las instancias ejecutoras.

Tercero, aunque existen vínculos entre los capítulos en cuanto a los problemas considerados en las matrices, no se han visibilizado dichos vínculos. Existe el riesgo de que se termine viendo cada capítulo como una unidad aislada y que se pierda la oportunidad de coordinar los trabajos entre capítulos. De hecho, uno de los mayores retos que presenta el Programa es el de lograr que no se vea en forma de compartimentos (este derecho, este grupo de población), sino como parte de un todo (este derecho tomando en consideración los otros derechos y grupos de población). Debe reconocerse, sin embargo, que esa es una tarea significativamente compleja y que seguramente podrá ser realizada una vez que se aprenda cómo se debe implementar lo mandado.

Cuarto, el proceso de revisión de los diagnósticos y de las matrices programáticas en las mesas de trabajo fue muy complicado. Debe aceptarse que el tiempo que se asignó a la redacción de los diagnósticos fue limitado y que muchos documentos tuvieron que ser casi reconstruidos en su totalidad, tomando en consideración comentarios y observaciones por parte de quienes participaron en las mesas de trabajo. Este fue el mismo problema que se presentó con las matrices. Tal vez el mayor problema que se enfrentó en ambos procesos fue la limitada capacidad que se tuvo por parte de instancias ejecutoras y organizaciones de la sociedad civil de dialogar y construir en una forma más enriquecedora el Programa. Asimismo, debe considerarse que este proceso de actualización puede tener más sentido en el cuarto año del gobierno y que el nuevo documento se presente ante el gobierno entrante para que de esa forma se pueda alinear con el Programa General de Desarrollo, entre otros programas, considerando, en tal caso, que la evaluación de la implementación del Programa que termina fuera realizada por el gobierno entrante.<sup>5</sup>

Quinto, debido a la flexibilidad con la que se siguió la metodología de marco lógico resultó que las metas (dos años y 2021) y los indicadores (que no lo son) muchas veces guardan poca relación con lo estipulado en el objetivo específico y las estrategias, además de que no siempre hay relación lógica entre objetivos específicos y estrategias. Son pocos los casos en que existe una vinculación entre objetivos específicos, estrategias, metas e indicadores, tal y como se esperaría cuando se atiende a la metodología de marco lógico. Esto plantea el problema de si debe tenerse flexibilidad en cuanto a la forma en que se interpreten las metas e indicadores para poder alinearlos con los objetivos específicos y estrategias; o de si deben modificar metas e indicadores, lo que requiere que el Comité de Seguimiento y Evaluación establezca un procedimiento adecuado para ello. Es posible que existan otras posibilidades, pero se considera que éstas son las principales.

Sexto, aunque se listan las instancias ejecutoras responsables de cumplir con lo mandado en el Programa, se asume que de hecho pueden hacer lo que se manda porque se alinea con la normatividad

5. Aunque surge la duda de si no debería ser el Programa General de Desarrollo el que se adecuara al Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México puesto que el segundo no se limita a las acciones del poder ejecutivo.

que las rige. Esto no siempre es el caso. Aunque quienes representaban a las instancias en las mesas de trabajo mencionaron este punto en repetidas ocasiones, quienes asistían por parte de las organizaciones de la sociedad civil insistían en que las instancias deberían hacer lo que se consideraba pertinente, independientemente de si era o no posible desde un punto de vista normativo. El problema inicial de verificar si las instancias podían hacer normativamente lo que se planteaba, y en caso de que no lo pudieran hacer se propusieran cambios en la normatividad, no fue considerado. Hubiera sido útil que en las mesas de trabajo se presentaran y dejaran fijadas en las paredes de los recintos el marco normativo de las instancias ejecutoras y su relación con el derecho o grupo de población en que se trabajaba.

Séptimo, no queda claro qué es lo que va a aportar cada instancia ejecutora al cumplimiento de lo mandatado, ni el papel que pueden y deben desempeñar las instancias ejecutoras cabeza de sector para un derecho o grupo de población dado. Como se vio en el punto anterior, se asignaron responsabilidades sin un conocimiento claro de la normatividad (aquello que determina lo que pueden hacer y lo que no, precisamente el primer elemento a determinar para el diseño e implementación de políticas públicas). Aunado a esto ocurre que se desconoce la forma en que trabajan las instancias ejecutoras. Para efectos prácticos, el gobierno local es una caja negra poblada de cajas negras.<sup>6</sup> Es irónico que con base en aquello que se desconoce se busque modificar la forma en que actúan y producen resultados esas cajas negras. Conocer lo que deben hacer las instancias porque así lo mandata la ley no es lo mismo que conocer cómo de hecho se trabaja en la instancia.<sup>7</sup> Ante esto es difícil saber qué y cómo pueden aportar al diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Es más, ni siquiera se puede decir que tengan los recursos mínimos para aquello que se espera que hagan. Aunado a esto, no se consideró la división del trabajo al interior de cada instancia y entre instancias cuando se discutieron las matrices programáticas, algo que podría haber facilitado la implementación. Por lo mismo, no hay claridad en cuanto a los problemas de coordinación y cooperación al interior de las instancias y entre instancias al nivel de las sub-organizaciones (direcciones y oficinas, por ejemplo) que conforman a las organizaciones (secretarías, tribunales, por ejemplo).

Debido a que desde un punto de vista analítico no se tiene una idea clara de cómo trabajan las instancias y cómo afectan al diseño e implementación, no es factible incluirlas en la evaluación del diseño. Un elemento clave para entender los alcances y limitaciones del Programa queda excluido. Ahora bien, se debe identificar a las personas al interior de las instancias ejecutoras que tengan mayor conocimiento e idea del funcionamiento de las instancias. Con ellas y ellos se debería determinar cuál es la contribución de la instancia al diseño e implementación del Programa, especificando las unidades que deban participar y en qué parte de la relación objetivo específico, estrategia, metas e indicadores. Asimismo, se recomienda que la instancia ejecutora cabeza de sector sea la que coordine las acciones de las otras instancias consideradas en las matrices programáticas para determinar qué pueden contribuir al diseño e

6. El problema de las cajas negras es que se sabe que entra un insumo y sale un producto o resultado sin que se tenga idea de cómo ocurrió esa transformación. El problema reside precisamente en saber qué ocurre en esa caja negra (la instancia ejecutora en este caso) para determinar cómo corregir los problemas que se detecten. Ver, por ejemplo, Jill Schofield, "Time for a Revival? Public Policy Implementation: A Review of the Literature and An Agenda for Future Research", *International Journal of Management Reviews*, 2001, Volume 3, Issue 3, pp. 245–263. Para una discusión más general, ver: Dennis J. Palumbo, and Donald J. Calista: *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box* (New York: Greenwood Press, 1990).

7. En este caso se considera la diferencia entre la normatividad formal (leyes, reglamentos y demás) y las normas de comportamiento. Conocer la normatividad no es lo mismo que conocer la cultura organizacional, que en tal caso es un elemento emergente que depende del tipo de liderazgo, la misión y visión, la estructura y los juegos que se deriven de ella, el tipo de personal contratado y su rotación, procesos de toma de decisiones, retos externos y todos aquellos elementos que le dan contenido a lo que se especifica en la ley. Ver, por ejemplo, Scharpf, *op. cit.*, 1993, o un libro introductorio a la administración, cultura organizacional y liderazgo.

implementación. Sería recomendable que esas instancias fueran las que recibieran la información sobre la implementación del Programa y que la presentaran en forma agregada a la Secretaría Ejecutiva.

Octavo, y relacionado con el punto anterior, es preocupante que no se realizara un diagnóstico referente a lo que hacen las instancias ejecutoras (su mandato legal, los programas que implementan, cómo se planifican las actividades a realizar, entre otros). Eso daría una idea clara de lo que hacen, cómo se puede relacionar con lo que se mandata, y qué ajustes se deberían realizar para que fuera más sencilla la transición al diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Noveno y último, existe una limitante significativa en las matrices programáticas, limitante que sigue sin ser considerada: el análisis de factibilidad de lo propuesto, sea en cuanto a si es realizable o en cuanto a si se justifica el uso de recursos escasos y con usos alternativos en ese proyecto particular.<sup>8</sup> Esto debería ser realizado por las instancias ejecutoras para justificar por qué es o no es implementable una estrategia dada y qué se puede proponer como alternativa a lo planteado (por ejemplo, a partir de alguna actividad que ya se esté realizando y que sea cercana o similar a lo estipulado en la estrategia). Que una instancia pueda cumplir con lo mandatado no se traduce en que tenga sentido cumplirlo.

Vale la pena considerar un ejemplo. Para el objetivo específico 20.4 del capítulo de pueblos y comunidades indígenas se plantea “Promover, respetar, proteger y garantizar el acceso al trabajo, a la salud, a la educación y a la vivienda de los pueblos y barrios originarios y de los pueblos y comunidades indígenas”. Para ello se plantea como estrategia la “Creación del proyecto de la Universidad Intercultural en colaboración con organizaciones indígenas y originarias y académicas de la Ciudad de México”. Se espera que en dos años esté listo el proyecto y que para 2021 ya esté operando. Independientemente de si la estrategia fue incluida o no en el Presupuesto de Egresos, queda la duda de cómo se sabe que se requiere dicha universidad y de si se justifica el uso de nuevos recursos o la reasignación de recursos existentes en ese proyecto. Se pueden plantear las siguientes preguntas que darían información acerca de si es un proyecto viable o de si es lo que puede ser clasificado como “ocurrencia” o “elefante blanco”: ¿existe demanda por ese tipo de estudios?; si existe, ¿cuántos alumnos y alumnas buscarían ingresar, cuántos profesores y profesoras se requerirían, cuántos cursos tendrían que ser impartidos, y cuánto presupuesto se requiere y para qué?; ¿se justifica ese uso de presupuesto dados los resultados esperados?; ¿qué alternativas de financiamiento se considerarían para el proyecto?; y ¿a qué trabajos accederían quienes terminaran sus estudios? Si no es posible responder a estas preguntas entonces no queda claro con base en qué se justifica la creación de esa universidad.

Ante esto, debe considerarse que el proceso de actualización resultó en un Programa limitado en cuanto a los alcances de los problemas que busca resolver. Existe el riesgo de que no se hayan incluido en las matrices programáticas todos los problemas detectados en los diagnósticos. Aunado al problema de coherencia y consistencia en las matrices programáticas, es necesario saber qué aporta el Programa al diseño e implementación de las políticas públicas y qué se debe sugerir para corregir las limitaciones detectadas.

Aunque existe preocupación por garantizar que se presupueste dinero a las estrategias, el énfasis se ha centrado en el llenado de diferentes formatos. Sin embargo, no queda claro de qué sirve saber que se asigna un monto dado al cumplimiento de la estrategia si no se ha identificado a la población objetivo (¿cuántos son las y los sujetos de derechos que han sido discriminados y para quienes se deben destinar recursos para corregir el problema, por ejemplo?) ni si la solución propuesta tiene sentido (¿es eficiente

8. Ver Lionel Robbins: *Ensayo sobre la naturaleza y significación de la ciencia económica* (México: Fondo de Cultura Económica, 1940).

y eficaz la solución que se propone o existen mejores alternativas?). En otras palabras, mientras no se determine primero cuánto dinero se requiere para cada estrategia que ayude a resolver un problema identificado el llenado de los formatos de presupuestación serán un ejercicio sin un referente real.

### III. DIAGNÓSTICO, PROGRAMA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Debido a los problemas identificados en el proceso de creación y revisión de las matrices programáticas, se reconoce que un análisis del diseño basado en la metodología de marco lógico tiene poco sentido pues no se respetó dicha metodología. Por lo mismo, es mejor considerar la contribución del binomio Diagnóstico-Programa al diseño e implementación de las políticas públicas como punto de partida para la evaluación del diseño. Lo que se desea es que el actuar gubernamental sea diferente y que garantice la realización de los derechos humanos. Uno de los elementos para alcanzar ese objetivo es vía el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, tal y como se establece en la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En el título II de la Ley se establecen varios elementos que enfatizan la relevancia del Diagnóstico y el Programa en el diseño de políticas públicas. En particular, es necesario considerar los artículos 10 y 12.

El artículo 10 establece que “Las políticas públicas tendrán como finalidad eliminar las inequidades y desigualdades y promoverán la realización de los derechos humanos de grupos de población en situación de vulnerabilidad, mediante programas integrales que aseguren no sólo transferencias económicas universales para grupos específicos, sino que potencialicen las capacidades de las personas con la finalidad de contribuir a su desarrollo y mejorar sus condiciones de vida y faciliten el acceso pleno de éstos al ejercicio integral de los derechos humanos”. Se destaca, entonces, que las políticas públicas buscarán: 1. Eliminar inequidades y desigualdades; 2. Promover la realización de los derechos humanos; 3. Potencializar las capacidades de las personas; y 4. Facilitar el ejercicio integral de los derechos humanos. Al menos idealmente, estos cuatro elementos deben ser considerado como los parámetros de evaluación de la implementación. En conjunto, se busca que las políticas públicas que se diseñen resulten en al menos uno de los cuatro objetivos considerados para así determinar si se muestran avances en su consecución. Por ello se vuelve imprescindible que las instancias ejecutoras conozcan a las y los sujetos de derechos con quienes interactúan para que se adecuen las políticas a las características de esas personas, y los problemas que se buscan resolver sean problemas identificados por las y los sujetos de derechos y no solo por actores externos. Se ha detectado, aunque en forma poco sistemática, que la manera en que las instancias ejecutoras buscan cumplir con lo mandatado no considera el diseño de políticas públicas y que no hay claridad en cuanto a las y los sujetos de derechos con los que interactúan. Sin esos dos elementos no será factible reorientar el actuar de las instancias ejecutoras en forma que se sienten las bases que permitan lograr la realización de los derechos humanos.

El artículo 12 establece que “Las políticas públicas tendrán como guía para su diseño, ejecución y evaluación, el derecho internacional de los derechos humanos, el Diagnóstico, el Programa y el Mecanismo, así como los organismos nacionales e internacionales relevantes en la materia, y en términos de información estadística, la generada por las instancias locales y federales responsables”. Para efectos de la evaluación del diseño del Programa se considera a este artículo como el punto de partida. Aunque el Programa sea obligatorio, no existe razón alguna para que las instancias ejecutoras no vayan más allá de lo establecido en las relaciones objetivo específico, estrategia, metas e indicadores. Idealmente, si se detecta una forma más eficiente y efectiva y, al mismo tiempo, que permita cumplir con un estándar más alto que lo mandatado que entonces la instancia proponga un diseño de política pública que sea más completo. Debe entenderse que eso requiere, como mínimo, una justificación de la solución al problema detectado, un análisis de factibilidad y una propuesta de estrategia, metas e indicadores.

La evaluación del diseño, entonces, parte de tres preguntas: 1. ¿Existe coherencia entre lo planteado en el diagnóstico y la matriz programática?; 2. ¿Qué limitaciones se presentan en la relación objetivo

específico-estrategia para el diseño e implementación de las políticas públicas?; y 3. ¿Cuál es la contribución de la matriz programática al diseño e implementación de las políticas públicas?

#### IV. OBJETIVO DEL DOCUMENTO

El objetivo es evaluar el diseño del Programa. Como se ha mencionado, lo que se busca es determinar la relación entre el Diagnóstico y el Programa y lo que ello representa para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Para ello se consideran dos elementos. Por una parte, el Programa es una variable dependiente en tanto que es resultado de un proceso por el que fue diseñado y adecuado. Por otra parte, es una variable independiente debido a que se espera el cumplimiento de lo estipulado en las matrices programáticas, cuyo objetivo es incidir sobre el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Para entender al Programa como variable dependiente es necesario hacer referencia al proceso por el que fue actualizado y que explica los contenidos y planteamientos que se presentan, elemento revisado en el apartado II. Para entender el Programa como variable independiente es necesario proceder a analizar en qué forma responde a los problemas identificados en el Diagnóstico. Será a partir de la implementación que se logren cumplir ciertas metas (a dos años y a 2021), aunque del Programa sobre el diseño e implementación sea un elemento poco claro con los dos Programas (2009 y 2016).

Una de las preocupaciones centrales del documento es ayudar al diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, sin que ello se traduzca en propuestas concretas de políticas públicas. Presentar propuestas concretas sería un error ya que no se puede ser experto en todos los temas que cubre el Programa, y menos cuando se deben considerar todos los elementos que afectan diseño e implementación. La idea es presentar preguntas acerca de si lo que se plantea como bases para las políticas públicas tienen sentido o no. En la medida que lo que se presenta en el binomio Diagnóstico-Programa deje más dudas que respuestas en esa misma medida se podrá decir que el diseño no es satisfactorio.

Diseño e implementación se pueden derivar del Diagnóstico y Programa, aunque ello requiere plantear preguntas en forma tal que exista claridad en cuanto a cómo proceder y qué información se requiere para lograr lo que se estipula en el Programa. No se debe olvidar que se busca la realización de los derechos humanos, aunque ello se vuelva una realidad en el largo plazo. Por ello, diseño e implementación deben considerar no sólo quién gana qué, cuándo y cómo, sino partir de la duda acerca de por qué se decidió resolverlos así y de la existencia de problemas que existen objetivamente pero que se viven subjetivamente.<sup>9</sup> Ello se traduce en que tanto diseño como implementación deben tomar en consideración información objetiva sobre un problema dado e información subjetiva proporcionada por las y los sujetos de derechos, buscando determinar mecanismos que faciliten la comunicación entre instancias ejecutoras y las y los sujetos de derechos. Las instancias ejecutoras deben conocer muy bien a las y los sujetos de derechos con los que se relacionan.

Otra preocupación se relaciona con la necesidad de diferenciar entre el cumplimiento del Programa y la solución de los problemas detectados en el mismo. El cumplimiento a lo que se mandata no debe terminar en ejercicios mecánicos en que se cumpla con lo estipulado y en que los problemas detectados sigan sin ser resueltos. Para evitar esto se requiere establecer cuál es la relación entre los problemas detectados en el diagnóstico con las matrices programáticas, en particular objetivos específicos y estrategias, ya que ello da mayor claridad en cuanto a lo que se debe hacer e incluso en cuanto a posibles soluciones a esos

9. Una de las definiciones de la política se deriva de un libro considerado clásico. Ver Harold Lasswell: *The Political Writings of Harold Lasswell: Psychopathology and Politics; Politics: Who Gets What, When, How; and Democratic Character* (Glencoe, IL: The Free Press, 1951). Como se mencionó respecto a la representatividad, un elemento adicional es por qué decidieron ciertas personas.

problemas. De ello también se establece la necesidad de mantener contacto cercano con las y los sujetos de derechos.

Aunque el Programa plantee soluciones viables a los problemas detectados, es posible que los problemas cambien durante el periodo de su vigencia, requiriendo que se realicen ajustes. Esos ajustes pueden ir desde cambios en la interpretación de aquello que se mandata hasta la necesidad de cambiar aquello que se mandata. La profundidad de esos ajustes dependerá del grado en que haya cambiado el problema mismo.

Debido a la forma en que se construyeron las matrices programáticas queda la duda de si es posible desarrollar criterios mínimos para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Se considera es factible. Sin embargo, no es cuestión de crear herramientas para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Los problemas por resolver no son lineales y no se pueden estudiar aislados de otros problemas, lo que dificulta el diseño y relevancia de esas herramientas.<sup>10</sup> El reto es el de dar claridad acerca de cómo lograr el diseño e implementación que mejor resuelva los problemas que se enfrentan. Aunque en el Programa se establecieron aquellos problemas a los que se debía prestar mayor atención, no hubo claridad en cuanto a la forma en que eso se relacionaría con el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

En la siguiente sección se presenta la metodología para el análisis. Debido al número de capítulos y el que una sola persona es quien realiza un trabajo interdisciplinario (ciencia política, economía, administración, sociología, filosofía, filosofía política, entre otros, además de análisis empírico de estudios especializados), se considera que lo más eficiente es analizar los derechos que se acordaron como prioritarios y transversales en el *Marco contextual* del Diagnóstico y Programa (pp. 211-212): 1. Vivienda adecuada; 2. Agua y saneamiento; 3. Trabajo y laborales; 4. Salud; 5. Acceso a la justicia; y 6. Igualdad y no discriminación. A estos se añadieron educación y políticos, que se habían trabajado como ejercicios previos al análisis de los seis listados.

10. En otras palabras, se debe considerar que es un proceso no lineal con posibles retroalimentaciones.

## V. TEORÍA Y METODOLOGÍA

El análisis de políticas públicas presenta el mérito de buscar romper las barreras institucionales, las barreras entre las diferentes disciplinas, y entre las ciencias exactas y las ciencias sociales. Esa es también su dificultad. Es imposible que una persona sea experta (reconocida por sus conocimientos) en todos los temas que se deben considerar para evaluar el diseño del Programa. En tal caso, es factible analizar a detalle y como experto un capítulo, no más.

Lo ideal en un análisis como el que se presenta es que lo realice un equipo interdisciplinario conformado por especialistas en economía, ciencia política, sociología, derecho, filosofía, biología, química y muchos otros, dependiendo de la naturaleza del capítulo analizado. Lo lógico es que quien sea experto en un derecho dado coordine las contribuciones de expertos y expertas en las disciplinas mencionadas participantes en ese capítulo.

Cada área de estudios ha generado conocimientos detallados sobre cada uno de los problemas que se tocan en los capítulos que conforman el Diagnóstico y Programa. Como mínimo, ese conocimiento ayuda a detectar posibles riesgos y limitaciones a lo propuesto, además de ayudar a presentar mejoras a ello. En este sentido, lo ideal hubiera sido que después de terminado el Diagnóstico-Programa se procediera a una revisión detallada antes de implementar. Esa revisión no hubiera negado la necesidad de una última revisión con quienes participaron en el proceso de actualización. A final de cuentas, se habría explicado, ofreciendo razones, el porqué de los cambios realizados, cómo se traducían en mejoras para el Programa y cómo resultaba en una garantía mayor de que las intervenciones que se proponían ayudaban a lograr las metas planteadas y, más importante, a la realización de los derechos humanos.

Por ejemplo, una revisión detallada realizada por expertas y expertos hubiera dado mayor claridad en cuanto al maíz transgénico, la medicina tradicional o los mecanismos de participación. Asimismo, se podría haber considerado que las dinámicas organizacionales y la cultura organizacional pueden facilitar o dificultar el cumplimiento de lo mandado si se tiene una organización jerárquica, en que no se promueve la flexibilidad, en que se privilegia una cultura autoritaria (quien ocupa el cargo más alto toma decisiones acorde a sus preferencias y caprichos, mismos que deben ser obedecidos, aunque no tengan sentido). Este caso negativo ayudaría a entender por qué hasta el Programa mejor diseñado podría no ser exitoso en la implementación. Asimismo, ayudaría a entender que entre más actores agregados deban coordinar sus acciones y entre más larga sea la cadena causal para resolver un problema que en esa misma medida será poco factible que se logre una implementación exitosa.<sup>11</sup> Estos son dos elementos entre muchos que se pueden derivar del estudio de la administración pública, la ciencia política y las políticas públicas, que en nada cubren otros temas sustantivos como si es factible llevar agua potable a zonas en las que no se recibe actualmente (algo que en parte requiere de análisis histórico y no meramente químico o de ingeniería y en que al menos alguien de economía debería haber participado para considerar la contribución del mecanismo de precios en este contexto).

Se mencionan estos elementos por dos motivos. Por una parte, la evaluación de diseño no fue realizada por un equipo, sino por una persona, como ya se mencionó. Eso limita la profundidad del análisis a aquellos elementos que más conoce la persona, creando un sesgo en el análisis. Asimismo, limita el análisis a unos cuantos aspectos de lo que ese conocimiento puede ofrecer. Por otra parte, lo mejor que puede hacer esa persona es plantear dudas acerca de las propuestas presentadas en el binomio objetivo

11. Esta es una de las conclusiones principales de uno de los libros considerados clásicos en el estudio de las políticas públicas: Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky: *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (México: Fondo de Cultura Económica, 1998).

específico-estrategia, siendo que existe la posibilidad que esas preguntas ya tengan respuesta e indiquen la factibilidad de que sea posible implementar el Programa. Sin embargo, y basado en las discusiones que se tuvieron en la revisión de las matrices programáticas, no queda claro que ese sea el caso.

Ante estas limitaciones, se considera que lo mejor es proceder con un marco teórico sencillo. Mucho del trabajo en políticas públicas reside en explorar qué sucede cuando se realiza un cambio incremental en el diseño o en la implementación.<sup>12</sup> ¿Se producirán los resultados que se esperan o se producirán resultados no esperados que agraven más el problema que se deseaba resolver? ¿Con base en qué se tomó la decisión de modificar las políticas? Para ello se requiere considerar los elementos o componentes de lo que lleva a la implementación.

La propuesta metodológica se basa en entender el análisis de las políticas públicas como una forma de resolver rompecabezas (misterios, adivinanzas).<sup>13</sup> Una de las características de las políticas públicas es que se persiguen, al mismo tiempo, objetivos muchas veces en conflicto –por ejemplo, en el proceso educativo se presenta la necesidad de buscar igualdad, sabiendo que las diferencias en habilidades requieren tratos desiguales. No hay una forma sencilla de resolver esos conflictos, ni existe una sola forma de encontrar una solución. En el caso del Programa, en las matrices programáticas se plasmaron los desacuerdos entre lo que se presentó en el diagnóstico original, las modificaciones que se realizaron, las matrices programáticas que revisaron las instancias ejecutoras y las que modificaron las organizaciones de la sociedad civil (que son las matrices que aparecen en el documento publicado). En lugar de reflejar un consenso se reflejan desacuerdos. En parte, la evaluación del diseño reflejará esos conflictos, por lo que se vuelve necesario considerar posibles soluciones. Debe recordarse que el objetivo del Programa es el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. El reto, entonces, reside en ir más allá de meramente evaluar el diseño. Se debe considerar rearmar la relación entre diagnósticos y matrices programáticas, previendo que se debe realizar la evaluación de la implementación. De esta experiencia se puede aprender algo acerca de cómo evitar que el conflicto se refleje en la implementación y que no se vuelva a reflejar en el documento final cuando se realice la siguiente actualización.

La metodología considerada ayuda a determinar cómo encontrar un punto intermedio entre visiones divergentes o no complementarias (los objetivos en conflicto) sin recurrir en primera instancia al supuesto de racionalidad instrumental. A partir de Max Weber y, en general, hasta la teoría de decisiones y la teoría de juegos, ésta ha tendido a ser la forma preferida de análisis: dado un objetivo, ¿cuál es la mejor forma de alcanzarlo?, es decir, ¿cuál es la ruta efectiva y eficiente para lograr el objetivo?<sup>14</sup> En

12. Sobre el incrementalismo, ver: Robert Dahl and Charles Lindblom: *Politics, Economics and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes* (New York: Harpers, 1953); Charles Lindblom, “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, XXXIX, 1959: pp.317-336 y “Still Muddling, not yet Through”, *Public Administration Review*, XXXIX, 1979, pp.317-336. Para la relevancia actual del concepto, ver: Michael Howlett and Andrea Migone, “Charles Lindblom is alive and well and living in punctuated equilibrium land”, *Policy and Society*, 30, 2011, pp.53-62.

13. Christopher Winship, “Policy Analysis as Puzzle Solving”, en Michael Moran, et al. (Editors): *The Oxford Handbook of Public Policy* (New York: Oxford University Press, 2006), pp. 109-123. “Puzzle” puede tener cualquiera de las tres traducciones que se presentan.

14. De acuerdo con Max Weber, existen cuatro tipos de racionalidad. La instrumental se refiere a encontrar los mejores medios para alcanzar los fines deseados, precisamente la forma en que se define la racionalidad en la economía como disciplina académica. De Weber, ver *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (México: Fondo de Cultura Económica, 2011); *Economía y sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1979); y *El problema de la irracionalidad en las ciencias sociales* (Madrid: Tecnos, 1985). Para una visión general de lo que es la racionalidad instrumental, ver: Stephen Ellis, “The Varieties of Instrumental Rationality”, *The Southern Journal of Philosophy* (2008) Vol. XLVI, pp.199-220. Los textos introductorios e intermedios de microeconomía dan una buena idea de este enfoque. Ver, por ejemplo, David M. Kreps: *A Course in Microeconomic Theory* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990) o *Notes on the Theory of Choice* (Boulder,

forma sintética, la metodología busca “determinar una forma de ensamblar un conjunto de piezas en un patrón coherente”.<sup>15</sup> Una vez que se tenga ese patrón podrá ser factible recurrir a la racionalidad instrumental para encontrar la mejor solución y para determinar el mejor curso de acción. Por lo mismo, lo que se propone es considerar cómo armar o rearmar, descifrando o desentrañando, las piezas existentes en el diagnóstico y en la matriz programática de cada uno de los capítulos en forma tal que el resultado sea coherente, aunque por adelantado no se pueda determinar cuál va a ser el resultado de ese ejercicio. Para la evaluación del diseño esto se traduce en que un primer ejercicio a realizar es determinar si existe acuerdo entre lo que se plantea en el diagnóstico para cada derecho y grupo de población con las matrices programáticas correspondientes a ese derecho o grupo de población. La ventaja de esta metodología es que ayuda a determinar qué opciones existen para resolver problemas a partir de la forma en que se armó el rompecabezas. Esto permitirá determinar lo adecuado o no del diseño del Programa.

A pesar de los problemas considerados, el Diagnóstico y Programa es el documento rector en cuanto a las acciones que deben realizar las instancias ejecutoras.<sup>16</sup> Ante ello, el reto reside en determinar las formas en que Diagnóstico y Programa se complementan, aquellos casos en que se pueden complementar y aquellos casos en que no se pueden complementar.

El objetivo operativo es que las instancias ejecutoras implementen el Programa. Esto se lleva a cabo en el corto, mediano y largo plazo (o a dos años y a 2021, como se especifica en las matrices programáticas), en tanto que la realización de los derechos humanos es en el largo y muy largo plazo. Por ello, e idealmente, es necesario determinar qué de lo estipulado en el Programa es realizable en el corto y mediano plazo, elemento que debería ser trabajado con las instancias ejecutoras. De esta forma se podría delimitar no sólo el cumplimiento a lo mandatado sino si las acciones realizadas podrían o no llevar a la realización de los derechos humanos. Debido a que no se cuenta con dicha información es que se realiza un análisis basado meramente en lo que se estipula en el documento.

Son nueve pasos en la metodología para la evaluación del diseño del Programa:

1. El análisis es a partir de los ocho derechos listados.
2. Se identifican, para cada capítulo, todas las problemáticas detectadas en el diagnóstico. Se consideran esas problemáticas solo para ese derecho, sin considerar si se puedan considerar en otros capítulos. Se procede de esta manera por tres razones. Primera, se considera que es mejor analizar cada derecho por separado para profundizar en lo que se debe lograr en ese ámbito. En un ejercicio posterior se deberá realizar el análisis a través de derechos.<sup>17</sup> Segunda, se espera que los problemas ayuden a identificar elementos que den mayor claridad en cuanto al diseño e implementación de las políticas públicas. Tercera, para cada problema se determina si se ofrece una solución, una explicación de por qué lo es y si existe evidencia que corrobore esa expectativa. Esta información ayuda para emitir recomendaciones de política pública específicas a ese capítulo y recomendaciones generales.

Co.: Westview Press, 1988). En caso de que no quede claro a qué se refiere el concepto de racionalidad en las ciencias sociales, se recomienda Jon Elster: *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales* (Barcelona: Gedisa, 1990) y *La explicación del comportamiento social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales* (Barcelona: Gedisa, 2010).

15. Winship, Op. cit., p. 110.

16. Aunque sean documentos diferentes, sin la lectura del diagnóstico correspondiente las matrices programáticas tendrán poco sentido.

17. Se reconoce que esto puede aparecer como contradictorio ya que se había estipulado el riesgo de que las instancias ejecutoras vieran a cada derecho por separado y no como parte de otros derechos. No es contradictorio en tanto que es un ejercicio inicial.

3. Se consideran los objetivos específicos y las estrategias que se relacionan con ese objetivo para realizar un mapeo entre los elementos del conjunto diagnóstico y los elementos del conjunto programa (matrices programáticas) para cada uno de los ocho capítulos. No se consideran metas (dos años, 2021) ni indicadores debido a la falta de coincidencia entre metas e indicadores con estrategias.<sup>18</sup>

4. Se relacionan las problemáticas identificadas en el diagnóstico con cada una de las matrices programáticas de ese derecho, tomando en consideración por separado cada grupo de objetivos específicos y estrategias. Se espera que para cada relación objetivo específico-estrategias exista al menos un problema identificado en el diagnóstico. El conjunto de problemas identificados en el diagnóstico ayuda a determinar los alcances y las limitaciones de las matrices programáticas, al tiempo que ayuda a determinar elementos que deberían ser incluidos en el diseño e implementación. Como se ha mencionado, el diagnóstico no parece haber sido la referencia principal para la inclusión de las problemáticas a considerar en las matrices programáticas. Se recomienda que para la actualización las problemáticas identificadas en el diagnóstico sean presentadas en las mesas de trabajo, sea como documento para cada una de las personas participantes o que se proyecten durante las discusiones.

5. Se analiza que exista consistencia de las estrategias con el objetivo específico ya que el análisis es por conjunto de estrategias del objetivo, no estrategia por estrategia.

6. Se considera una batería de preguntas: A. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?; B. ¿Existe claridad en el objetivo específico y la estrategia?; C. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?; D. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y las matrices programáticas?; E. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño e implementación?

7. La pregunta “E” del punto 6 tiene mayor importancia para el análisis. Dado que se busca resolver un problema, es necesario tener información que permita delimitar si las soluciones propuestas lo resuelven, si es necesario buscar soluciones alternativas o si se requiere una visión más amplia que tome en consideración otros elementos. En la respuesta se presenta una propuesta, tomando en consideración que pueden existir otras soluciones posibles. Como se ha aclarado, se asume que para un problema dado ( $y$ ) existe una causa ( $x$ ) que debe ser corregida ( $y = f(x)$ ). Es muy posible que existan otros elementos que causan o explican el problema y que no fueron considerados, y aunque se consideraran pueden presentarse dificultades en cuanto a la medición o a la definición tanto del problema como de su causa ( $y = f(x, z, e)$ , donde “ $z$ ” es otra variable explicativa no considerada y “ $e$ ” el error que se puede deber a problemas de especificación o medición, por ejemplo).

8. Aquellos problemas identificados en el capítulo que no pudieron ser relacionados con las matrices se consideran en una clasificación aparte. Estos problemas deberán ser considerados en la actualización –a menos que el problema haya sido resuelto o haya dejado de ser un problema público, como ya se mencionó.

9. Se presentan recomendaciones para el diseño e implementación de políticas públicas para el capítulo y recomendaciones generales. Las recomendaciones generales son sistematizadas en el apartado final (conclusiones y recomendaciones). Hay un elemento que se debe considerar en las recomendaciones y que no siempre se hace explícito: para toda acción se requiere un mínimo de información acerca de lo

18. Sin embargo, en casos de ambigüedad se puede recurrir a las metas para determinar el objetivo a lograr si ello no es claro ni en el objetivo específico ni en las estrategias. No se realiza este ejercicio.

que se ha realizado y de lo que no, considerando qué se sabe en cuanto a esas intervenciones y qué se desconoce (qué se hizo, qué consecuencias tuvo).

Debe insistirse en una limitación que se considera grave: sin información acerca de las y los sujetos de derechos y en cuanto al éxito o no de programas u acciones propuestas es difícil emitir recomendaciones, y menos si no se es experto en el tema. En muchos casos las recomendaciones son acerca de lo que se requiere conocer para entonces poder desarrollar los programas propuestos. El problema no es implementar una propuesta. El problema es saber explicar por qué se considera viable, dada la evidencia, y debido a que existe una probabilidad significativa de que redunde en la realización de los derechos humanos.

Debido a que no hay claridad en cuanto a las relaciones que existen entre los derechos y los grupos de población, se presenta una matriz de 8 por n, con  $1 \leq n \leq 11$ , en que se presenta dicha relación. Las columnas listan los derechos y los renglones los grupos de población que se relacionan con los derechos. No se hace un análisis de la matriz ya que el objetivo es relacionar derechos y grupos de población.

Para simplificar la propuesta se presenta un ejemplo que incluye algunas columnas y renglones de la matriz. Los puntos suspensivos (...) indican columnas y renglones no incluidos. La información que se presenta del derecho se indica como objetivo específico (negritas) y estrategia (normal): **20.4**: 351. Para facilitar la relación primero se hace referencia al objetivo específico y estrategia del capítulo de derechos bajo análisis y luego al del capítulo del grupo de población que se incluye.

**Tabla: Relación de los derechos y grupos de población**

Capítulo	Igualdad y no discriminación	Vivienda	(...)	Educación
(...)				
<b>Pueblos y comunidades indígenas</b>				<b>9.5</b> : 142 <b>9.5</b> : 143 <b>20.4</b> : 351 <b>20.4</b> : 352 <b>20.5</b> : 354 <b>20.5</b> : 355 <b>20.5</b> : 356

En este caso se determina que para el derecho a la educación existe un objetivo específico y dos estrategias que se relacionan con dos objetivos específicos y cuatro estrategias del capítulo de pueblos y comunidades indígenas.

## VI. EDUCACIÓN (9)

Este es uno de los capítulos más cortos y con pocas complicaciones, al menos comparativamente hablando. Sin embargo, muchos de los problemas incluidos en el diagnóstico no fueron retomadas en las matrices programáticas, al tiempo que se añadieron problemas sin que mediara explicación de porqué fueron incluidos. Asimismo, no se ofrece evidencia respecto a que las soluciones propuestas ayuden a alcanzar el objetivo planteado, problema que también se detecta en el diagnóstico.

Como se estableció al final de la sección V, en los grupos de población se retoman temas correspondientes a cada uno de los derechos considerados. La inclusión de los problemas correspondientes en los grupos de población permite tener una idea más completa del sentido en que se debe guiar el diseño e implementación de las políticas públicas. Para este ejercicio se revisó el capítulo correspondiente a pueblos y comunidades indígenas para identificar las problemáticas relacionadas con el tema de educación y aquellas matrices programáticas en que se desarrolla el tema. Sin embargo, este ejercicio no se repite en los otros apartados.

### VI.1 Objetivos específicos

#### *VI.1.1 Objetivo específico 9.1*

Antes de proceder al análisis que propuesto se considera una matriz completa para detallar algunos de los problemas que se detectan y que dificultan el cumplimiento del Programa y el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

La matriz del objetivo específico 9.1 que aparece publicada es la siguiente:

<b>Objetivo específico</b>	<b>Estrategia</b>	<b>Meta a dos años</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta a 2021</b>
9.1. Promover la igualdad y no discriminación en el acceso y permanencia del alumnado en los diferentes niveles educativos y extraescolares	137. Continuar la operación y ampliar la cobertura de los programas sociales de apoyo a la educación, como los de entrega de útiles y uniformes escolares, becas y otros programas que promuevan el acceso y permanencia del alumnado en los diferentes niveles educativos.	137.1. Cumplimiento de 90% de las metas físicas establecidas por los programas de becas y apoyos para estudiantes de la Ciudad de México.	Porcentaje de las y los estudiantes de educación básica de escuelas públicas que reciben becas o apoyos del Gobierno de la Ciudad de México que favorezcan el acceso y permanencia escolar respecto a las y los estudiantes de educación básica sin apoyo federal.	Incremento sustancial de las metas físicas establecidas por los programas de becas y apoyos para estudiantes de la Ciudad de México respecto a 2018.
		137.2. Eficiencia terminal de 98% para el estudiantado inscrito en primaria y de 92% para el inscrito en secundaria.	Porcentaje de las y los estudiantes que concluyó el nivel correspondiente respecto a las y los estudiantes inscritos en primaria y secundaria.	Eficiencia terminal de 99% del estudiantado inscrito en primaria y de 94% del inscrito en secundaria.

Hay claridad, al menos a nivel abstracto, en cuanto a lo que se desea lograr (promover la igualdad y no discriminación en el acceso y la permanencia) y en cuanto a la forma de buscar lograrlo (continuar con la operación y ampliar la cobertura de programas sociales de apoyo a la educación).

Se presentan varios problemas en la relación objetivo específico, estrategia, metas e indicadores. Acceso y permanencia no parecen requerir del mismo tipo de decisiones, por lo que se debería especificar cuáles son los problemas específicos de cada uno, a cuántas personas afectan y cuánto dinero se requiere para solucionar el problema (si es el caso). Asimismo, no queda claro que las metas a dos años se relacionen con el objetivo planteado (cumplimiento de las metas físicas, eficacia terminal). Se detectan, entonces, al menos dos limitaciones a lo presentado en la matriz programática.

Por una parte, en el diagnóstico no se especifica que los programas sociales sean exitosos o los mejores medios para lograr acceso y permanencia. De hecho, no se presenta información que permita asumir que los programas han logrado sus objetivos (en especial porque no se especifican sus objetivos). No debe quedar como responsabilidad de quien lee esto determinar cuántos programas son, qué buscan lograr, cuánto dinero se destina a ellos, a cuántas personas se busca beneficiar y qué resultados se han obtenido. Esa es información que debería aparecer en el diagnóstico. En el diagnóstico se recomienda continuar con esos programas, pero no se detalla el efecto que han tenido y tienen, menos aún sus externalidades positivas y negativas. No se especifica cuál es el nivel de éxito, para quiénes son exitosos esos programas y para quiénes no producen resultados.

Por otra parte, en el diagnóstico no se especifica la forma en que se relaciona la eficiencia terminal con la existencia de esos programas, es decir, no hay claridad en cuanto a la forma en que esos programas sociales ayudan a explicar la eficiencia terminal. Aunque los programas pueden ayudar a que sea menos costoso acudir y mantenerse en el sistema educativo, eso no se traduce en que no existan otros elementos que afecten la decisión de acceder y de permanecer si lo que se ofrece en la escuela no es interesante o no ayuda a promover los objetivos de la persona; no es de calidad; si ello no disminuye el bullying; si el consumo de drogas o la violencia es un problema (se identifica el consumo de drogas en el diagnóstico pero no se retoma en las matrices programáticas); si el nivel de preparación de quienes imparten clases es insuficiente o inadecuado; u otros elementos que no parecen ser influidos por los programas sociales. En cuanto a las metas a 2021 (incremento sustancial de las metas físicas y eficiencia terminal mayor), queda la duda de si existen rendimientos decrecientes, es decir, si existe un nivel máximo que no sea forzosamente 100% y si llegar a ese 100% requiera cada vez más recursos o esfuerzos que no sean realizables o justificables, siendo que existen otros elementos que podrían afectar la decisión de acceder o permanecer.

Es necesario detenerse un momento en los dos indicadores propuestos. Antes, sin embargo, debe aclararse que son propuestas de indicadores. No son indicadores formalmente hablando.<sup>19</sup>

La primera propuesta establece el “porcentaje de las y los estudiantes de educación básica de escuelas públicas que reciben becas o apoyos del Gobierno de la Ciudad de México que favorezcan el acceso y permanencia escolar respecto a las y los estudiantes de educación básica sin apoyo federal”. En realidad, se juntan al menos dos indicadores diferentes: uno para acceso y otro para permanencia. Al mismo tiempo, pareciera que existen becas o apoyos con los que se busca favorecer acceso y permanencia, siendo que eso es lo que se debería determinar en primer lugar (¿es el caso que las becas u otro tipo de apoyos y programas sociales favorecen el acceso y la permanencia?). El denominador no es claro. Parece que la comparación debería ser respecto al total de alumnos y alumnas en un nivel dado en diferentes

19. Se consideró que para facilitar la lectura del documento por parte de cualquier persona interesada se evitaran las fórmulas. Asimismo, se consideró que esto abría la posibilidad a que desde las instancias ejecutoras se propusieran indicadores que cumplieran con todas las condiciones. El problema, claro, es que cambiar a lenguaje las fórmulas que se habían propuesto en nada resolvió el problema de que muchos indicadores son metas y que cuando son indicadores que falta mucho por hacer para que sean de utilidad.

momentos del ciclo escolar, por ejemplo, y que debería ser referente a las y los alumnos que más son discriminados o quienes han padecido mayor exclusión y no respecto a todas y todos los alumnos. Asimismo, no queda claro qué se está comparando. ¿Respecto a qué y a quienes se espera ver una mejoría?

La segunda propuesta establece “eficiencia terminal de 99% del estudiantado inscrito en primaria y de 94% del inscrito en secundaria”, siendo que debería considerarse en primer término si es factible llegar a esos niveles de éxito o si ya se han alcanzado.<sup>20</sup> Debido a que no se explica qué lleva a que alumnos y alumnas decidan no permanecer o acceder al siguiente nivel, se debe asumir que existen causas diferentes que podrían explicar los resultados observados. En pocas palabras, no hay claridad en cuanto al problema ni en cuanto a la posible solución.

De esta breve discusión debería quedar claro que a menos que se tenga información sobre la eficiencia y efectividad de los programas sociales para lograr los objetivos especificados (igualdad y no discriminación en acceso y permanencia) que entonces el problema por analizar es si en efecto esos programas sociales llevan a la realización del objetivo o si son otros elementos los que llevan a esos resultados. En otras palabras, se debe realizar este análisis antes de proceder a implementar una estrategia que tal vez no tenga sentido.

Para evitar considerar demasiados elementos en la discusión se recurre únicamente a objetivo específico y estrategia, que se relacionan con los problemas identificados en el diagnóstico (cuatro en este caso):

Objetivo específico	9.1. Promover la igualdad y no discriminación en el acceso y permanencia del alumnado en los diferentes niveles educativos y extraescolares
Estrategias	137. Continuar la operación y ampliar la cobertura de los programas sociales de apoyo a la educación, como los de entrega de útiles y uniformes escolares, becas y otros programas que promuevan el acceso y permanencia del alumnado en los diferentes niveles educativos.
Problemas identificados	1. Un problema latente son las y los jóvenes que por falta de acceso a la educación y al trabajo no estudian y no trabajan.
	2. Las y los jóvenes indígenas, a causa del poco o nulo acceso que tienen a los sistemas de educación o de empleo, se ven en la necesidad de abandonar sus comunidades, sus costumbres y sus tradiciones.
	3. Para promover la equidad, garantizar el acceso y permanencia del alumnado y reducir el índice de deserción en las escuelas, el gobierno debe fortalecer la coordinación y el trabajo conjunto con las autoridades federales, así como continuar la implementación de los programas sociales de aplicación universal, como los apoyos para la compra de útiles y uniformes escolares, becas y programas que fortalecen la calidad de la educación.
	4. El gobierno tiene competencia limitada en educación básica.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí, ya que se recomienda continuar con los programas sociales.

20. No aparece información al respecto en el diagnóstico, a pesar de que México es parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas y que uno de los objetivos es precisamente referente a la eficiencia terminal.

## II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y la estrategia?

No. Se busca lograr que aumenten acceso y permanencia escolar, pero a partir de continuar con programas sobre los que se sabe poco en cuanto a su efecto en lo que se plantea en el objetivo específico (“se sabe poco” es una inferencia que se deriva de lo planteado en el diagnóstico).

## III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí, pues se especifica continuar la operación y ampliar la cobertura de los programas sociales.

## IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Parcialmente. Los puntos 1, 3 y 4 apuntan en la misma dirección que el objetivo específico y estrategia, aunque en 3 se añade el problema de coordinación con el gobierno nacional. Sin embargo, el punto 2 especifica que se debe considerar, al menos para un grupo poblacional, una solución que puede ir más allá de los programas sociales. Asimismo, no se considera la información proporcionada en el diagnóstico en cuanto a las diferentes causas por las que jóvenes indígenas deciden no continuar en la escuela (ver p.197).

## V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Se plantean dos momentos temporales dentro del mismo objetivo y estrategia: que la deserción disminuya entre ciclos escolares y que disminuya dentro del ciclo escolar. Se debe considerar que son momentos diferentes que pueden responder a problemáticas diferentes. Asimismo, se plantea la misma solución para todos los niveles educativos, siendo que las problemáticas pueden ser diferentes dadas las situaciones que se viven por grupo de edad, sexo, género y grupo de población. Lamentablemente, no se puede saber esto con la información proporcionada en el diagnóstico.

Se plantea continuar la operación y ampliar la cobertura de los programas sociales de apoyo a la educación que promuevan el acceso y permanencia. Sin embargo, se asume que esos programas de hecho logran los objetivos deseados y que su efecto es igual para diferentes grupos. Si ese es el caso entonces se debe presentar evidencia. Asimismo, esto parece no ser factible para todos los grupos de población. En el diagnóstico se menciona que las y los jóvenes indígenas no deberían abandonar sus comunidades, costumbres y tradiciones, es decir, se considera otra dimensión respecto al trato diferenciado a ese grupo de población. Adicionalmente, debe considerarse que los programas sociales son una condición necesaria, más no necesaria y suficiente, para lograr los objetivos de acceso y permanencia.<sup>21</sup> La solución propuesta en la matriz programática es mantenerlos. Debido a que no se considera en el diagnóstico si los programas han tenido el efecto esperado, es necesario determinar el efecto que han tenido y si ese efecto justifica su continuación. Este es un paso previo a la implementación. Si se justifica entonces es necesario considerar las lecciones aprendidas, buenas prácticas, áreas de oportunidad y mejoras necesarias para lograr el objetivo planteado.

Con esta información será posible continuar, diseñar o rediseñar las acciones que contribuyen a una política pública que promueva la igualdad y la no discriminación. Sin embargo, es necesario diferenciar por nivel educativo a partir de las problemáticas que enfrentan los diferentes grupos de mayor vulnerabilidad para verificar si es el caso que esos programas sociales ayudan a lograr los objetivos

21. En todos los análisis se tomará en cuenta la diferencia entre condiciones necesarias y suficientes, aunque no se mencione directamente en el análisis.

establecidos. Es necesario considerar si existe información que corrobore los efectos positivos de los programas en cuanto a acceso y permanencia y quiénes han sido más beneficiados por esos programas.

### VI.1.2 Objetivo específico 9.2

A partir de esta matriz los comentarios se mantendrán a un mínimo.

Objetivo específico	9.2. Reducir el analfabetismo
Estrategias	138. Actualizar los contenidos y métodos de enseñanza, con un enfoque intercultural.
	139. Facilitar la coordinación interinstitucional para reducir el analfabetismo en los diferentes grupos de población, principalmente entre personas adultas mayores y personas indígenas.
Problemas identificados	1. A mayor edad, mayor analfabetismo
	2. Para atender a la población en rezago que rebasa la edad idónea para cursar el bachillerato de manera presencial, la Secretaría de Educación del Distrito Federal sostiene que se debe promover la creación de otros modelos de formación a distancia.

#### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí, y se incluye en el número dos bajo “problemas identificados”.

#### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y la estrategia?

No. Aunque se considera que debe reducirse el analfabetismo en los diferentes grupos de población, no queda claro de qué forma el cambiar contenidos y métodos lleva esa reducción –en especial cuando se considera la recomendación de la Secretaría de Educación Pública del Distrito Federal– y cómo la coordinación interinstitucional lleva al resultado esperado.

#### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

No ya que se especifican cambios en contenidos y métodos de enseñanza sin aclarar de qué forma reducen el analfabetismo. Se incluye un nuevo enfoque sin que haya claridad en cuanto a cómo lleva a la reducción del analfabetismo (¿existe información al respecto?). Asimismo, ¿cómo se plantea facilitar la coordinación interinstitucional y cómo esa coordinación lleva a una reducción en el analfabetismo? Si existe algo que vincule las soluciones con el problema entonces es necesario clarificarlo.

#### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No. En el diagnóstico se plantea que el problema está en función de la edad en forma directa y que se recomienda promover otros modelos de formación a distancia. Esto no se considera en las estrategias.

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

El problema en este caso es que existen tasas diferentes de analfabetismo y que ello se refleja en diferentes grupos de edad. Tal vez lo que se deba determinar primero es porqué la gente con mayor edad y analfabetismo no accede a la educación formal y en qué forma los modelos de formación a distancia responderían mejor a las necesidades de diferentes subgrupos dentro de cada grupo de edad.

Tanto en el diagnóstico como en la matriz se detecta que no existe información sobre las necesidades para acceder a educación formal por parte de las y los sujetos de derechos. En tal caso, si existe dicha información no fue incluida en el diagnóstico. El principal problema parece residir en que no se tiene información directa respecto a las y los sujetos de derechos –en este caso, sobre cuáles son sus requerimientos educativos, qué modelos y sistemas les serían más provechosos, qué tipo de formación educativa es la que requieren, la posibilidad de que cada persona experimente con diferentes modelos hasta encontrar el que se adecue mejor a sus necesidades, entre otros elementos.

### VI.1.3 Objetivo específico 9.3

Objetivo específico	9.3. Fortalecer una cultura de paz y de derechos humanos en los tipos, niveles y modalidades de la educación de la Ciudad de México
Estrategias	140. Diseñar e implementar un programa de cultura de paz y educación en derechos humanos en los niveles de educación de primera infancia, básica, media superior y superior, así como en el ámbito extraescolar y no formal, en coordinación con las autoridades federales, con la colaboración de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil.
Problemas identificados	<p>1. En la educación se puede fortalecer el ejercicio de todos los derechos en ámbitos como salud, laboral, acceso a la información. Es necesario que las instituciones de educación superior desarrollen planes y programas de educación en derechos humanos con una perspectiva interdisciplinaria en las diversas carreras y formaciones que imparten. Asimismo, es preciso promover cursos para el profesorado y diplomados en sus modalidades presenciales y a distancia.</p> <p>2. En tales programas se deben integrar los que tengan como objetivo prevenir la violencia en las escuelas en sus diferentes modalidades, así como la prevención y atención de la obesidad y sobrepeso infantil. De esta forma, se contribuirá a la reducción de la tasa de mortalidad por causa de enfermedades crónico-degenerativas.</p> <p>3. Es preciso identificar los espacios de coordinación entre los ámbitos federal y local para revisar los contenidos de los planes y programas educativos e incluir de forma integral las actividades de cultura de paz y educación en derechos humanos, formación ciudadana, convivencia democrática, igualdad de género y mejoramiento ambiental.</p> <p>4. El gobierno deberá comenzar por desarrollar los esquemas de atención y programas o proyectos en los campos de la alfabetización y la educación media superior y superior.</p> <p>5. El gobierno tiene competencia limitada en educación básica.</p>

#### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí. Se plantean varias soluciones, aunque parece central el problema identificado 1, segunda oración: “Es necesario que las instituciones de educación superior desarrollen planes y programas de educación en derechos humanos con una perspectiva interdisciplinaria en las diversas carreras y formaciones que imparten. Asimismo, es preciso promover cursos para el profesorado y diplomados en sus modalidades presenciales y a distancia”.

#### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y la estrategia?

Sí. Se plantea crear una cultura de paz y de derechos humanos vía un proceso educativo que inicia en la educación primaria y continúa hasta la educación superior, aunque queda la duda de qué se puede hacer en aquellos niveles educativos sobre los que no tiene influencia la Secretaría de Educación local.

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí. La solución es vía educación en derechos humanos y cultura de paz, aunque queda por delimitar qué se entiende por cultura de paz. Como sea, lo que se busca es fortalecerla. La duda que queda es saber si se tiene información sobre cómo ha funcionado la enseñanza en este tema y qué se requiere para que alguien pueda enseñar el tema ante diferentes grupos de edad.

### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Parcialmente. En el binomio objetivo específico-estrategia se plantea que academia, gobierno y sociedad civil deben diseñar los programas para todos los niveles educativos. Sin embargo, en el diagnóstico se aclara que el gobierno de la ciudad tiene limitaciones en cuanto a la educación primaria (ver 5 bajo problemas identificados), en tanto que en el diagnóstico se plantea sean las instituciones de educación superior las que desarrollen los planes y programas. Tal vez facilitaría el que los programas se trabajaran desde esas instancias y que después de discutir con las organizaciones de la sociedad civil y gobierno. Aunado a esto, en el diagnóstico se propone que la cultura de paz y derechos humanos sea parte de todas las carreras. Llama la atención que el diagnóstico se especifique que “En tales programas se deben integrar los que tengan como objetivo prevenir la violencia en las escuelas en sus diferentes modalidades, así como la prevención y atención de la obesidad y sobrepeso infantil”, temas que no se tocan en las otras matrices programáticas de este derecho, incluyendo la que se revisa. Se aclara, asimismo, que es en la alfabetización y educación media superior en las que debería iniciar el proceso. Donde coinciden diagnóstico y matriz es en la necesidad de coordinar acciones con el gobierno nacional, aunque es más ambiciosa la propuesta del diagnóstico ya que se incluye “formación ciudadana, convivencia democrática, igualdad de género y mejoramiento ambiental”. En el diagnóstico se da una idea más clara de cómo proceder en este proceso.

### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

La propuesta de la matriz programática abarca demasiados niveles educativos al mismo tiempo (incluso los que quedan fuera de la competencia del gobierno local), incluyendo el ámbito extraescolar. A menos que se tenga información sobre cómo funciona el proceso deseado sería tal vez demasiado complicado abarcar tantos campos al mismo tiempo. Se considera que la propuesta del diagnóstico es más viable ya que es gradual en cómo se plantea la solución y cómo se inicia su implementación. Es una propuesta más focalizada.

En el diagnóstico se plantean dos problemas: “prevenir la violencia en las escuelas en sus diferentes modalidades, así como la prevención y atención de la obesidad y sobrepeso infantil” (ver 2 bajo problemas identificados). Esto le da un objetivo claro a lo que se desea impartir en cuanto a la cultura de paz. No son los únicos temas que se pueden considerar o que se deban considerar, pero al menos es un primer ámbito. Debe considerarse, empero, que no se pueden abarcar todos los problemas que resultan en violencia y que son contrarios a una cultura de la paz y de derechos humanos, o que si es posible que se aclare que se deberá trabajar en ello. Es difícil creer que existan recursos para abarcar todos los ámbitos. Por ello, se debe considerar reducir el ámbito en que se enseñe la cultura de la paz y reducir el tema a una problemática de la que se puedan generar aprendizajes generalizables y adecuados al grupo de edad correspondiente –porque también debe considerarse que la inclusión de una nueva materia puede requerir la desaparición de otra (no se puede ignorar el costo de oportunidad). Ahora bien, aparece nuevamente el tema que será recurrente en la respuesta a esta pregunta: se requiere información por parte de las y los sujetos de derechos en cuanto a los problemas que les afectan en el tema bajo consideración. ¿Es posible que los temas de cultura de paz sean los mismos en el nivel primaria que en la educación

media superior y que sean temas que les importen más que otros? Difícilmente si no se ha dialogado con ellas y ellos.

#### VI.1.4 Objetivo específico 9.4

Objetivo específico	9.4. Fortalecer una cultura de paz y de derechos humanos en las personas servidoras públicas del Gobierno de la Ciudad de México
Estrategias	141. Elaborar un diagnóstico sobre la educación en derechos humanos en la administración pública de la Ciudad de México y a partir de él diseñar un programa de educación en derechos humanos para la administración pública de la Ciudad de México. Ambos documentos deberán ser elaborados en coordinación con las autoridades responsables.
Problemas identificados	<p>1. La información sobre capacitación o formación del personal en ocasiones se limita al número de cursos, talleres, diplomados o acciones de sensibilización y del personal capacitado. Si bien ello es un avance considerable, también muestra una cultura incipiente en este ámbito y refleja la atomización de acciones en las dependencias, que en general no dan continuidad ni evalúan estos esfuerzos, por lo que sus alcances son limitados.</p> <p>2. La transversalización del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas es todavía una asignatura pendiente al carecer de una política integral de formación en derechos humanos.</p> <p>3. Es necesario realizar un diagnóstico sobre la educación en derechos humanos en todas las instancias y dependencias del gobierno para diseñar e implementar una política pública integral en esta materia, con un programa de cultura de paz y educación en derechos humanos para la Ciudad de México, que articule las múltiples acciones en la materia y las armonice respecto a la legislación nacional e internacional. Se requieren estrategias que abarquen el ciclo completo de las políticas públicas en la educación en derechos humanos: diagnóstico, diseño o formulación, implementación, seguimiento y evaluación de programas y/o acciones.</p>

#### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí: “Es necesario realizar un diagnóstico sobre la educación en derechos humanos en todas las instancias y dependencias del gobierno para diseñar e implementar una política pública integral en esta materia, con un programa de cultura de paz y educación en derechos humanos para la Ciudad de México, que articule las múltiples acciones en la materia y las armonice respecto a la legislación nacional e internacional”.

#### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y la estrategia?

Sí, y se relacionan con lo especificado en el diagnóstico.

#### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategia/estrategias?

Sí, y es casi la misma que se plantea en el diagnóstico, aunque presentada en una forma más sencilla.

#### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Sí coinciden, aunque en el diagnóstico se va más allá al plantear que “Se requieren estrategias que abarquen el ciclo completo de las políticas públicas en la educación en derechos humanos: diagnóstico, diseño o formulación, implementación, seguimiento y evaluación de programas y/o acciones”.

## V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Mientras no se tenga el diagnóstico no será factible diseñar políticas públicas para este tema, en especial por la problemática que se detecta en el problema identificado 1. Queda claro lo que deben hacer las instancias ejecutoras, a diferencia de las otras matrices analizadas.

En este caso se menciona realizar un diagnóstico. Parece que esa es una necesidad en muchos temas que se cubren en el Programa. La realidad parece ser que se conoce menos de lo que se necesita para poder determinar claramente las problemáticas por resolver desde el punto de vista de derechos humanos, incluyendo las percepciones de las y los sujetos de derechos. El constatar un problema no es lo mismo que saber la forma en que viven ese problema diferentes personas. El tener información sobre lo que perciben las y los sujetos de derechos ayudará a determinar cómo podría ocurrir la realización de los derechos humanos.

Un problema adicional es la diferencia entre personal que ya labora en las instancias ejecutoras y personal que se puede estar incorporando, aunado a edad, sexo, género y otras variables sociodemográficas relevantes. La capacitación y sensibilización puede ser diferente, en especial cuando quienes se incorporan al gobierno ya tienen esa formación.

### *VI.1.5 Objetivo específico 9.5 y objetivos específicos 20.4 y 20.5 de derechos de los pueblos y comunidades indígenas*

Objetivo específico	9.5. Alcanzar la pertinencia educativa en la Ciudad de México en los ámbitos de competencia de la educación bilingüe e intercultural de los pueblos y comunidades indígenas
Estrategias	142. Adecuar los planes y programas de alfabetización, educación media superior y superior para que consideren los requisitos culturales y pedagógicos de una educación bilingüe e intercultural. 143. Elaborar propuesta de modelo de educación bilingüe e intercultural.
Problemas identificados	1. El gobierno tiene que contar con un modelo de educación indígena que ponga especial atención en los derechos relacionados con su reconocimiento como pueblo; el mantenimiento de sus identidades; la protección y desarrollo de su cultura; y el acceso a la educación en todos los niveles, sin discriminación y, cuando sea posible, en su propia cultura, incluido su propio idioma. 2. Hay que incidir en dos ámbitos principales: 1. Que las escuelas dispongan de libros de texto, material auxiliar didáctico, apoyos audiovisuales, etcétera, en las propias lenguas indígenas y adecuados al contexto cultural indígena, lo cual es una tarea que requiere el trabajo de equipos multidisciplinarios durante varios años; y 2. La preparación de programas, en estrecha colaboración con las comunidades indígenas, para la capacitación de una cantidad adecuada del profesorado en educación bilingüe e intercultural. 3. La educación debe tener las siguientes características: 1. El respeto a la pluralidad cultural y étnica, el reconocimiento de ser miembro de una comunidad con un nombre propio y una lengua propia, que se utiliza en público y en privado; 2. El reconocimiento como derecho colectivo a la enseñanza de la propia lengua y cultura y, por tanto, la existencia de un currículo lingüística y culturalmente pertinente, que incluya la historia, los valores, las tradiciones orales, la cultura ambiental, la espiritualidad y otras características de la propia cultura, y considere el uso de metodologías pedagógicas alternativas; y 3. Una educación universalista de primera calidad a sus alumnos y alumnas. Esta educación no debe restringirse a lo básico. Tiene que proporcionarse en todos los niveles educativos, con la misma exigencia de calidad que debe tener la educación en general.

	<p>4. La educación bilingüe e intercultural debe responder a los problemas que enfrenta actualmente la educación indígena: 1. Accesibilidad: menor ingreso a la escuela, menor permanencia y menor avance a los niveles superiores; 2. Calidad: menor aprendizaje y menor utilidad para su vida; 3. Adecuación cultural de los enfoques educativos.</p> <p>5. Se suma el diseño alienante de contenidos y objetivos de los planes de estudios que agravan los derechos de las comunidades y pueblos indígenas.</p> <p>6. Son conocidas las limitaciones y obstáculos del medio social y económico que enfrenta, en general, la población indígena para su desarrollo educativo: actitudes racistas ampliamente difundidas; condiciones de pobreza y extrema pobreza en relación con la población no indígena; ubicación en zonas de alta marginalidad; limitado acceso incluso a la educación básica; índice de analfabetismo en poblaciones indígenas cinco veces mayor que el índice general; escuelas indígenas con grandes deficiencias en su infraestructura, con insuficiente profesorado bilingüe y con déficit de especialización pedagógica en la educación indígena; carencia de evaluaciones educativas adecuadas para las características culturales y lingüísticas de la población indígena, entre otros.</p>
Objetivo específico	20.4. Promover, respetar, proteger y garantizar el acceso al trabajo, a la salud, a la educación y a la vivienda de los pueblos y barrios originarios y de los pueblos y comunidades indígenas
Estrategias	<p>351. Apoyar el acceso y permanencia escolar a personas y jóvenes indígenas y de pueblos y barrios originarios de la Ciudad.</p> <p>352. Creación del proyecto de la Universidad Intercultural en colaboración con organizaciones indígenas y originarias y académicas de la Ciudad de México</p>
Problemas identificados	<p>1. Ser diferentes, considerarse a sí mismos diferentes y ser respetados como tales.</p> <p>2. Determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones</p> <p>3. Mantener y desarrollar contactos, cooperación, actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, entre sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras.</p> <p>4. Educación del Estado en todos los niveles y formas, sin discriminación.</p> <p>5. Pese a que México aún cuenta con un importante marco normativo sobre el derecho a la educación, los pueblos y comunidades indígenas no tienen garantizado el acceso y el ejercicio de este derecho.</p> <p>6. El sistema educativo mexicano enfrenta diversas críticas: falta de infraestructura adecuada, ausencia de educación de buena calidad y la desigualdad en el acceso. En relación a las comunidades indígenas, se cuestionan los contenidos y objetivos perseguidos pues históricamente han sido producto de una política educativa indigenista centralizada e integracionista.</p> <p>7. Se debe contemplar la creación de una universidad intercultural.</p>
Objetivo específico	20.5. Promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de niñas y niños y adolescentes de los pueblos y barrios originarios y de los pueblos y comunidades indígenas
Estrategias	<p>354. Elaborar un diagnóstico integral sobre la situación que viven las niñas, niños y adolescentes indígenas y originarios en la Ciudad de México. Derivado de sus resultados, se elabora un programa de promoción de los derechos, las lenguas indígenas, la identidad y la educación de niñas, niños y adolescentes indígenas y de pueblos originarios.</p> <p>355. Apoyar y dar seguimiento necesario para asegurar la permanencia escolar de niñas, niños y adolescentes indígenas y originarios en la Ciudad.</p> <p>356. Derivado del diagnóstico integral, diseñar y desarrollar una campaña ciudadana para la promoción y respeto de los derechos de niñas, niños y adolescentes indígenas y originarios de la Ciudad de México en colaboración con organizaciones indígenas y de pueblos y barrios originarios.</p>

Problemas identificados	1. En términos de trabajo, salud, seguridad social y programas de desarrollo, al igual que en educación, se establece el acceso a los mismos derechos universales, subrayando el principio de no discriminación.
	2. Se deben garantizar los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas a través políticas públicas que pongan fin a la discriminación y a las desigualdades en el acceso a la salud, educación, empleo, entre otros derechos; por otro lado, a las desigualdades en los procesos de gobernanza garantizando la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la toma de decisiones de las instituciones así como en los programas del Gobierno de la Ciudad de México; identificando con ello a la persona sujeta de derecho y definiendo las acciones de las entidades responsables y su respectiva línea presupuestaria.

NOTA: Este es el único caso en que se ejemplifica el análisis completo de información incluida de un grupo de población. Como se especificó en el apartado de metodología, se presentará una matriz en que se relacionen los objetivos específicos-estrategias de un derecho y los objetivos específicos-estrategias de un grupo de población dado que se relacionen con ese derecho.

### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí en cuanto al objetivo específico 9.5 ya que en los problemas identificados 1 a 4 se especifica lo que se debería hacer para resolver la problemática.

No en cuanto al objetivo específico 20.4 ya que en los problemas identificados se presentan precisamente los problemas sin que en ello se planteen soluciones. Incluso los problemas 2, relacionado a determinar la propia identidad o pertenencia, y 7, relacionado a la creación de una universidad intercultural, no mencionan en qué aportarían a la solución del problema y cómo aportarían a ello. Tal vez del problema 6 se pudiera derivar una solución en cuanto a que la educación no debería ser indigenista, centralizada e integracionista.

No en cuanto al objetivo específico 20.5 a pesar de que en el problema identificado 2 se especifican las características que deberían tener las políticas públicas respecto a discriminación y desigualdades en la educación. Lo que se especifica ahí es demasiado general como para ofrecer una solución.

En el objetivo específico 9.5 se busca la pertinencia educativa, siendo que en los objetivos específicos 20.4 y 20.5 se plantea promover, respetar, proteger y garantizar derechos, entre ellos a la educación, como se especifica en las estrategias correspondientes. Los problemas identificados 1 a 4 para el objetivo específico 9.5 podrían ayudar como solución a los objetivos específicos 20.4 y 20.5.

### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y la estrategia?

Sí en cuanto al objetivo específico 9.5 y las estrategias 142 y 143, aunque las estrategias son demasiado generales.

Parcialmente en cuanto al objetivo específico 20.4 ya que la estrategia 351 responde al problema identificado (promover, respetar, proteger y garantizar el acceso a la educación). No es tan claro con la estrategia 352 referente a la creación de la universidad intercultural. A pesar de que la universidad sería para promover, respetar, proteger y garantizar el acceso a la educación, no queda claro si parte de su trabajo estaría abocado a lo que se considera en la estrategia 142 del objetivo 9.5.

Sí en cuanto al objetivo específico 20.5 ya que el diagnóstico planteado en la estrategia 354 ayudaría a determinar estrategias para resolver el problema y ya que la estrategia 355 ayudaría a poner al día la situación de las y los sujetos de derechos. De esa forma se podría promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos. La estrategia 356 ayudaría, pero no incluye al gobierno como difusor externo o interno de los hallazgos.

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategia/estrategias?

Como ya se mencionó, para el objetivo específico 9.5 y estrategia 142 se presenta una solución en los problemas identificados 1 a 4, pero no en la estrategia. La información de las estrategias 354 y 355 debería ser insumo para la estrategia 142. En este caso existe complementariedad entre estos elementos. Incluso podrían ayudar con la estrategia 143, aunque para ello se requeriría primero claridad en cuanto a lo que se busca lograr con la universidad intercultural. Es factible que la realización del objetivo específico 9.5 sea consecuencia de la información que se obtenga de la realización del objetivo específico 20.5.

Para el objetivo específico 20.4 no se plantea una solución sino una meta. En cambio, para el objetivo específico 20.5 se plantea una solución en las estrategias 354, 355 y 356 (aunque es incompleta).

### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Sí en cuanto al objetivo específico 9.5 ya que los problemas identificados 1 a 4 dan contenido a lo que se plantea en el objetivo específico y la estrategia 142.

Parcialmente en cuanto al objetivo específico 20.4: para la estrategia 351 se identifican problemas (4 y 5) y en cuanto a la estrategia 352 se plantean problemas (1 y 2) que podrían explicar las funciones que realizaría la universidad intercultural.

En cuanto al objetivo específico 20.5: no ya que ninguna de las tres estrategias considera el papel de las políticas públicas en este proceso (problema identificado 2).

En general, los problemas identificados 1 a 4 para el objetivo específico 9.5 y el problema identificado 2 para el objetivo específico 20.5 parecen coincidir.

### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Los problemas por considerar aparecen enunciados en los problemas identificados 1 a 4 (contar con modelo de educación indígena, ámbitos de incidencia, características de la educación, problemas a los que debe responder la educación bilingüe e intercultural) para el objetivo específico 1 a 4 y 2 (poner fin a discriminación y desigualdad) para el objetivo específico 20.5.

En este caso, se recomienda que se parta de lo establecido en la estrategia 354 del objetivo específico 20.5, retomando como objetivo el problema identificado 2 relacionado con ese objetivo y relacionándolo con los problemas identificados 1 a 4 del objetivo específico. Eso debería ser el centro de atención en cuanto a la educación para niñas, niños, adolescentes y jóvenes de pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, aunque se especifica en la estrategia 356 que la campaña derivada del diagnóstico de la estrategia 354 se hará “en colaboración con organizaciones indígenas y de pueblos y barrios originarios”, debe incluirse dicha participación en todo el proceso que abarcan los objetivos estratégicos 9.5, 20.4 y 20.5.

## VI.2 Problemas no incluidos

Se detectaron varias problemáticas que no pudieron ser asociadas con las matrices programáticas. Se considera que estos son temas que deberán ser retomados para la actualización.

En primer lugar, en la lista aparece que el gobierno debe atender la observación general número 1 del Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, precisamente sobre la deserción escolar. Aunque este elemento se puede considerar que compete primero al gobierno nacional, debe considerarse que la constitución de la Ciudad de México abarca todos los derechos humanos y que, por ser garantista, no debería esperarse a que el gobierno nacional actuara en cuanto a recomendaciones que podrían ayudar a resolver los problemas identificados a nivel local. En tal caso, se recomendaría que se revisara dicha observación para determinar el diseño de las políticas públicas.

En rojo aparece una relación inversa entre matrícula y personal docente (número 7). En el diagnóstico no queda claro si esto es válido en todos los niveles educativos o sólo para el caso que se analizaba. Cabría asumir que es válido en todos los niveles educativos, pero que puede ser en proporciones diferentes y requerir soluciones diferentes.

El número 11 considera otros elementos que afectan el proceso educativo y que no fueron incluidos en las matrices programáticas. Estos elementos podrían guiar el diseño de las políticas públicas. Asimismo, no se incluyó el número 18 referente a la educación indígena ya que constata un hecho, pero sin ofrecer una solución a la problemática detectada.

### **Problemas no incluidos (educación)**

1. El gobierno debe atender la observación general número 1 (2001) del Comité de los Derechos del Niño de la ONU ya que debe fortalecer las medidas para combatir la deserción escolar, teniendo en cuenta los motivos particulares por los que los niños y las niñas abandonan sus estudios.
2. El gobierno no es parte la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.
3. El gobierno no es parte del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
4. El gobierno concentra una parte importante de la infraestructura educativa del país.
5. Es necesario identificar y atender a poblaciones que habitan en predios y no tienen acceso a la educación.
6. Es necesario identificar y atender a niños, niñas y adolescentes indígenas, poblaciones callejeras, migrantes que no asisten a la escuela, ni a ningún centro de atención.
7. **Mientras la matrícula crece, el personal docente disminuye.**
8. En 2010, el promedio de escolaridad fue 10.5 años. Se ubica apenas dentro de los promedios mínimos de 10 a 13 años de educación formal recomendados por CEPAL para contar con buenas probabilidades de no seguir en situación de pobreza.
9. Falta garantizar que el total de los planteles educativos cuenten con espacios adecuados para el desarrollo de actividades extraescolares como deporte, cultura, esparcimiento y alimentación.
10. El más frecuente hecho violatorio es la prestación indebida del servicio de educación.
11. La plena realización del derecho a la educación encuentra obstáculos tales como: discriminación, rezago, falta de acceso a los servicios de educación, deserción escolar, desarticulación entre los niveles educativos, condiciones inadecuadas de infraestructura, problemas de calidad y adaptabilidad de la enseñanza, así como de violencia, inseguridad y consumo de

<p>drogas en las escuelas. En este marco, destaca la reducción de recursos públicos para el establecimiento y operación de Centros de Atención y Cuidado Infantil y para jóvenes que no estudian y no trabajan.</p> <p>12. La falta de políticas institucionales de prevención de la violencia es uno de los pendientes en materia educativa.</p> <p>13. Se identificaron casos de hostigamiento, acoso sexual e incluso dos casos de violación.</p> <p>14. Las delegaciones con mayor prevalencia de consumo de drogas son Cuauhtémoc, Iztapalapa, Álvaro Obregón y Azcapotzalco, y las de menor prevalencia en estudiantes con 16 años o más Xochimilco y Gustavo A. Madero. Sin embargo, en todas las delegaciones existe consumo de drogas en estas edades.</p> <p>15. Niñas, niños y adolescentes opinan que no todos tienen en su escuela las condiciones de seguridad, respeto y escucha por parte de docentes y autoridades.</p> <p>16. En cuanto a la actividad de gestión integral del riesgo en materia de protección civil, no cuenta con líneas de acción dentro del Programa de Derechos Humanos.</p> <p>17. Problemas de deficiente alimentación, como la existencia de altos índices de obesidad y sobrepeso infantil.</p>
<p>18. La calidad de la educación dirigida a la población indígena ha estado enmarcada en el contexto de una discriminación histórica ejercida tanto por entidades gubernamentales como por la sociedad en general. Esto es particularmente evidente al compararla con los servicios educativos a los que tiene acceso la población no indígena y la clase media urbana.</p>

En cuanto a los problemas detectados en el capítulo de pueblos y comunidades indígenas relacionados con el derecho a la educación se detectaron los siguientes:

<b>Problemas no incluidos (pueblos y comunidades indígenas)</b>
<p>1. Acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma, proporcionada por el Estado conjuntamente con los pueblos indígenas, incluidos los miembros que viven fuera de sus comunidades.</p>
<p>2. En lo que a educación para las comunidades indígenas se refiere, una política pública que garantice el derecho a la educación con enfoque de derechos humanos debe cumplir con tres aspectos mínimos: 1) el derecho individual a acceder a la educación y el derecho colectivo de que esta atienda sus características colectivas específicas; 2) la calidad de la educación reflejada en la infraestructura y los contenidos; y 3) la reducción de la discriminación y el prejuicio a través de la educación.</p>
<p>3. Los programas de educación destinados a los pueblos y comunidades indígenas deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos, a fin de responder a sus necesidades particulares, estableciendo en estricto sentido su opinión y corresponsabilidad, con el fin de que sus valores, culturas, conocimientos e idiomas sean parte integral de dichos programas.</p>
<p>4. Se deben incorporar en la currícula educativa la historia, los valores, las aspiraciones y la cultura de los pueblos y comunidades indígenas, indispensable para garantizar su respeto, conocimiento y conservación; la transmisión y el desarrollo de los conocimientos indígenas, salvaguardando así las prácticas culturales tradicionales; reforzar su participación en la gestión de la escolaridad de las niñas y niños y en la elección de los programas; reforzar el bilingüismo así como la reducción de las prácticas discriminatorias. Esto propiciará la construcción de una educación intercultural que permita el acceso a los conocimientos y las aptitudes generales, siendo fundamental que los pueblos y comunidades indígenas tengan acceso a una educación que cubra las aptitudes y los conocimientos que son necesarios para participar y contribuir plenamente a la sociedad en su conjunto, ya que no es lo mismo educar que capacitar.</p>
<p>5. Habrá que apoyar una educación bilingüe y el dominio de idiomas indígenas en la Ciudad de México, para contribuir a la preservación de los idiomas y tradiciones indígenas. Para ello los programas educativos deben, toda vez que resulte necesario, confeccionar alfabetos, libros de gramática, vocabularios y material didáctico en idiomas indígenas, de acuerdo con el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa.</p>
<p>6. Se debe garantizar el derecho a la educación mediante la disposición y accesibilidad de medios y programas de formación, promoviendo la participación voluntaria de los pueblos y comunidades interesadas en programas de formación profesional de aplicación general.</p>
<p>7. Establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.</p>

Al comparar problemáticas no incluidas en los dos capítulos aparecen posibles cruces que podrían ser usados como base para la solución de problemas. Por ejemplo, en los elementos no incluidos de educación se mencionó el número 18 referente a la calidad de la educación, siendo que el número 1 de los elementos no incluidos de pueblos y comunidades indígenas podría presentar la solución siempre y cuando se tuviera información que permitiera identificar cómo lograr el resultado esperado.

### VI.3 Recomendaciones para el capítulo

Si algo caracteriza a este capítulo es que son pocos los casos en que existe claridad en cuanto a lo que se debe hacer desde el punto de vista del diseño e implementación de políticas públicas. Falta información que permita saber si lo que se ha realizado ha producido los resultados esperados. No se especifica a la población con la que se busca trabajar. Se presentan elementos que permiten visualizar de qué forma se podría diseñar e implementar políticas públicas, pero quedan muchas dudas en cuanto a la información que se requiere para saber si lo propuesto tiene sentido dado lo que se busca lograr.

### V.4 Recomendaciones generales

En el análisis se presentaron varias recomendaciones:

1. Es posible que no exista una visión integrada en cuanto a los elementos de un derecho que se consideran en al menos dos capítulos, lo que se puede traducir en un cumplimiento aislado y no transversal de lo que mandata el Programa, por lo que se requiere tener claridad en cuanto a las formas en que existen complementariedades entre capítulos.
2. En muchos casos se partió del supuesto que una instancia ejecutora dada de hecho puede cumplir con lo mandatado en el Programa, sin que se hubiera realizado un análisis detallado de lo que permite o no la ley y que existen casos en los que si no se dan cambios en la ley la instancia no podrá realizar lo que se desea (es decir, el foco de interés debe ser la Asamblea Legislativa y no la instancia).
3. Debido a que las y los coordinadores de asesores en cada instancia ejecutora son quienes pueden tener una mejor idea del funcionamiento de las instancias, se recomienda que sea con ellas y ellos que se determine cuál es la contribución de una instancia dada a la implementación del Programa, especificando las unidades que pueden y deben implementar el Programa. Si no es así entonces se deben buscar a aquellas personas con mayor conocimiento de cómo funciona la instancia ejecutora.
4. La instancia ejecutora cabeza de sector debe coordinar las acciones de las otras instancias ejecutoras consideradas en las matrices programáticas para de esa forma determinar qué pueden contribuir al diseño e implementación de las políticas públicas. Asimismo, la instancia ejecutora cabeza de sector debería coordinar los reportes de las acciones realizadas por las otras instancias ejecutoras consideradas en las matrices programáticas para de esa forma facilitar el reporte de información ante la Secretaría Ejecutiva. Se recomienda revisar la Ley Orgánica de la Administración Pública o el Reglamento para especificar esto.

5. Las problemáticas identificadas en el diagnóstico deberán ser presentadas en las mesas de trabajo de revisión de las matrices programáticas, sea como documento para cada una de las personas participantes o que se proyecten mientras tienen lugar las discusiones, y que se haga lo mismo con la normatividad que rige a la instancia ejecutora para el derecho o grupo de población.
6. Es necesario aceptar que se requiere más tiempo para actualizar el Diagnóstico, revisar las matrices programáticas y evaluar el diseño del Programa antes de iniciar su implementación.
7. Es muy importante que se determine qué de lo estipulado en el Programa es realizable en el corto y mediano plazo, elemento que debe ser trabajado con las instancias ejecutoras, y no especificar qué se desea lograr a dos años o para 2021.
8. Más allá de estos elementos, destaca que en la actualización del Programa no se incluyeron los atributos del derecho, tal y como se presentaron en 2009. Al considerar los atributos es posible avanzar en ese atributo para proceder a otro en la siguiente actualización, garantizando que lo logrado en el atributo ya trabajado se mantenga y mejore.
9. Es necesario ponderar la relación entre rigor metodológico y participación social en la revisión del Diagnóstico y Programa. Aunque es comprensible la necesidad de iniciar trabajos a la brevedad en el Programa, también es cierto que se requiere tiempo para una revisión rigurosa de las matrices programáticas, acorde a la metodología del marco lógico y con expertas y expertos que coordinen un trabajo multidisciplinario que garantice el mejor documento técnico posible. Se recomienda que una vez concluidas las mesas de trabajo de revisión de las matrices programáticas con organizaciones de la sociedad civil, instancias ejecutoras, academia y personas interesadas se proceda a la revisión de las matrices, asignando suficiente tiempo para garantizar que la revisión sea adecuada y sólida. Una vez terminada la revisión se deberían presentar los ajustes a quienes participaron en las mesas de trabajo y, una vez acordadas, se pueda proceder a la presentación del Programa y con ello a su implementación.

## VII. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (13)

### I. Objetivos específicos, estrategias y problemas detectados

#### I.1 Objetivo específico 3.1

Objetivo específico	3.1 Prevenir la discriminación y generar una cultura de respeto, inclusión y trato igualitario
Estrategias	26. Elaborar programas permanentes de sensibilización y capacitación a personas servidoras públicas sobre la cultura de no discriminación, el respeto, la inclusión y la diversidad.
	27. Transmitir contenidos de prevención de la discriminación en los medios de comunicación y espacios de difusión del Gobierno de la Ciudad de México.
	28. Difundir y promocionar, con participación de la sociedad civil y la academia, la cultura de la no discriminación, la inclusión, el respeto a la diversidad y el trato igualitario.
	29. Ampliar la cobertura de los programas sociales (salud, educación, trabajo, vivienda, alimentación) para avanzar progresivamente y atendiendo el principio de no regresividad en los programas de reducción de la pobreza de los grupos en desventaja social.
	30. Sistematizar y evaluar cualitativa y cuantitativamente los resultados de las estrategias que establece el objetivo.
Problemas identificados	1. Entre las causas más comunes (para la discriminación) se ubican la pobreza, el color de la piel, las preferencias sexuales, la educación y la situación económica. La percepción de la existencia de discriminación es más elevada en personas: 1) indígenas, 2) pobres, 3) gays, 4) con virus de inmunodeficiencia humana-síndrome de inmunodeficiencia adquirida, 5) con antecedentes penales o que estuvieron en la cárcel, 6) con discapacidad, 7) con sobrepeso, 8) de poblaciones callejeras, 9) trabajadoras sexuales, y 10) de preferencia u orientación sexual distinta a la heterosexual. Sin embargo, los grupos más evidentemente discriminados son: 1) indígenas, 2) gays, 3) de piel morena, 4) pobres, 5) personas adultas mayores, 6) con distinta lengua, idioma o forma de hablar, 7) con virus de inmunodeficiencia humana-síndrome de inmunodeficiencia adquirida, 8) con discapacidad, 9) lesbianas, y 10) de estatura baja.
	2. Una de las premisas de partida es que ciertas personas, por sus condiciones diversas, sufren formas agravadas de discriminación, lo que se conoce como discriminación múltiple. Este concepto fue reconocido en 2001 en la Conferencia de Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica). La discriminación múltiple se produce cuando una persona es discriminada (tratada de modo distinto y peor que otra) por diferentes factores (discapacidad, género, etc.) en diversos momentos. Algunas víctimas de discriminación lo son por varios rasgos asociados a estereotipos negativos hondamente arraigados en la sociedad, lo que, por un lado, amplía la gravedad de la herida a su dignidad y, por el otro, transforma de alguna manera el tipo de lesión.
	3. En la Ciudad de México se cuenta con un andamiaje institucional que busca prevenir y eliminar la discriminación de manera más formal. Es decir, hay un órgano encargado de estas tareas –el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México–, y la ciudad cuenta con un nuevo marco legal específico –la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal–, que ha ampliado atribuciones y facultades en este sentido. Sin embargo, los cambios culturales y prácticas cotidianas tanto de las personas como del grueso de las instituciones públicas de la Ciudad de México, no avanzan al mismo ritmo.
	4. Está claro que existen grupos en una situación de discriminación especialmente agravada, entre otros factores, por la falta de empoderamiento de sus integrantes. Precisamente, es en ellos en quienes se debería fijar la atención.
	5. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social registra que en la Ciudad de México se ubican dos de los 11 municipios del país con el mayor número de personas en pobreza extrema: Iztapalapa y Gustavo A. Madero. Iztapalapa tiene una población

	<p>en pobreza de 727 128 personas, de las cuales, 664 110 viven en situación de pobreza moderada, y 63 017, en pobreza extrema; en tanto que en Gustavo A. Madero viven 356 328 personas en pobreza, de las cuales, 333 237 viven en situación de en pobreza moderada y 23 091 en pobreza extrema.</p>
	<p>6. La desigualdad social es notoriamente territorial. Por ejemplo, las demarcaciones territoriales de Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón concentran en 50 por ciento las unidades de alta y muy alta marginación. En diez demarcaciones, más de la mitad de las y los habitantes viven en colonias con índices de desarrollo social bajo y muy bajo. Esto también se diferencia en la infraestructura y servicios urbanos, pues hay una carencia particularmente aguda y extendida en el oriente de la ciudad, y en menor medida en el nororiente.</p>
	<p>7. La política social de la Ciudad ha privilegiado la estrategia de transferencias monetarias, es decir, no ha atacado las causas estructurales internas que producen estas carencias.</p>
	<p>8. Es preciso que el Gobierno de la Ciudad de México impulse acciones, en el marco de sus obligaciones y atribuciones, que contribuyan a eliminar esos contenidos discriminatorios y con ello incida en este cambio cultural que exige la modificación de prácticas, actitudes y conductas que estigmatizan y promueven la discriminación.</p>
	<p>9. Se puede afirmar que una de las principales amenazas al cambio cultural para la eliminación de la discriminación reside en los mensajes que promueven la discriminación y estigmatización y que se transmiten a través de medios de comunicación. En este sentido, es importante evitar dichos mensajes, y, en su caso, contrarrestarlos a través del uso de los medios de comunicación que el gobierno tiene a su alcance.</p>
	<p>10. Por otro lado, si bien es cierto que la discriminación se fortalece a través de los mensajes reproducidos por los medios de comunicación, que refuerzan estereotipos y prejuicios sociales, también lo es que los medios de comunicación podrían jugar un papel fundamental en el desmantelamiento de los estereotipos. Podrían, por ejemplo: "... mostrar cómo hombres y mujeres, o subgrupos de mujeres, son tan humanos o valiosos como cualquier [persona] o comunidad. Cuando los medios muestran, en cambio, a las mujeres en formas demasiado estereotipadas, les niega la posibilidad de actuar de modo no estereotipado. Por el enorme poder institucional que tienen en la sociedad, es importante que los medios promuevan la tolerancia, la dignidad y una ética de respeto hacia las personas, y que también nombren e identifiquen los estereotipos negativos".</p>

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. Se plantean ideas generales que describen el problema (problemas identificados 1 a 6) y se especifican algunas posibles soluciones (problemas identificados 7 a 10). Sin embargo, las posibles soluciones son muy generales, como en el caso del problema identificado 7: hay que atacar “las causas estructurales internas” (a qué se refiere esto queda más claro al considerar el problema identificado 9 del objetivo específico 3.3). Incluso, las soluciones son de muy largo plazo, como se especifica en los problemas identificados 8 a 10: el gobierno debe contribuir a eliminar los “contenidos discriminatorios” que aparecen en los medios de comunicación para incidir el “cambio cultural que exige la modificación de prácticas, actitudes y conductas que estigmatizan y promueven la discriminación” ya que “una de las principales amenazas al cambio cultural para la eliminación de la discriminación reside en los mensajes que promueven la discriminación y estigmatización y que se transmiten a través de medios de comunicación” –aunque se reconozca que “los medios de comunicación podrían jugar un papel fundamental en el desmantelamiento de los estereotipos”. Asumiendo que sea el caso que los medios de comunicación jueguen un papel tan importante, queda la duda de cómo se puede lograr ese cambio: ¿vía persuasión, por ejemplo, o será necesario determinar lo que se puede decir, aunque ello conlleve problemas en cuanto a la libertad de expresión? El problema en este caso es que en el diagnóstico no se

ofrece evidencia que permita pensar que esas intervenciones vayan a tener éxito, además de que surgen algunas dudas referentes a la libertad de expresión y el papel del gobierno en buscar cambiar actitudes, dudas que se menciona en la última pregunta de esta sección.

Llama la atención el problema identificado 1. Por una parte, se especifica que “Entre las causas más comunes (para la discriminación) se ubican la pobreza, el color de la piel, las preferencias sexuales, la educación y la situación económica”. Por otra parte, “La percepción de la existencia de discriminación es más elevada en personas: 1) indígenas, 2) pobres, 3) gays, 4) con virus de inmunodeficiencia humana-síndrome de inmunodeficiencia adquirida, 5) con antecedentes penales o que estuvieron en la cárcel, 6) con discapacidad, 7) con sobrepeso, 8) de poblaciones callejeras, 9) trabajadoras sexuales, y 10) de preferencia u orientación sexual distinta a la heterosexual.”<sup>22</sup> Sin embargo, los grupos más evidentemente discriminados son: 1) indígenas, 2) gays, 3) de piel morena, 4) pobres, 5) personas adultas mayores, 6) con distinta lengua, idioma o forma de hablar, 7) con virus de inmunodeficiencia humana-síndrome de inmunodeficiencia adquirida, 8) con discapacidad, 9) lesbianas, y 10) de estatura baja”.

Al presentar lado a lado la información resulta una tabla que presenta varias complicaciones en cuanto a los problemas que deben ser resueltos:

<b>Percepción (subjetivo)</b>	<b>Discriminación (objetivo)</b>
Indígenas	Indígenas
Pobres	Gays
Gays	De piel morena
Con virus de inmunodeficiencia humana-síndrome de inmunodeficiencia adquirida	Pobres
Con antecedentes penales o que estuvieron en la cárcel	Personas adultas mayores
Con discapacidad	Con distinta lengua, idioma o forma de hablar
Con sobrepeso	Con virus de inmunodeficiencia humana-síndrome de inmunodeficiencia adquirida
De poblaciones callejeras	Con discapacidad
Trabajadoras sexuales	Lesbianas
De preferencia u orientación sexual distinta a la heterosexual	De estatura baja

Llama la atención que indígenas ocupe el mismo lugar en las percepciones de discriminación y en la discriminación objetiva, por darle un nombre, y que sea el primer lugar. Sin embargo, aparecen en las dos listas, aunque en diferentes lugares: gays (es confuso que aparezca “de preferencia u orientación sexual distinta a la heterosexual” pues los gays quedarían incluidos en ese grupo, pero que no se incluyan otros grupos aparte), virus de inmunodeficiencia humana-síndrome de inmunodeficiencia adquirida, discapacidad. Dejando de lado los ordenamientos, ¿a cuál de las dos listas se les debe hacer más caso para a partir de ello diseñar e implementar políticas públicas? ¿Qué ventajas y desventajas tiene hacer más caso a una lista que a la otra? Esto no queda claro en el diagnóstico, aunque cabría esperar consecuencias diferentes. Aunado a esto, destaca que en el diagnóstico no se presente información

22. Que en tal caso quedaría considerada en el número 3. La lista presenta algunas inconsistencias.

específica sobre el total de personas que se han visto afectadas por la discriminación, en particular aquellas que han sido más discriminadas y excluidas, y del número de personas que discriminan (al menos una estimación); los contextos en que ocurre; los costos y beneficios de las soluciones propuestas (programas permanentes); y sobre las experiencias adquiridas en torno a la implementación de esas soluciones, si se han implementado.

La otra duda que surge es si es factible resolver los problemas causados por percepciones negativas “hondamente arraigadas” (problema identificado 2) y si esto explica problemas como la falta de infraestructura que se encuentra en partes de la ciudad (problema identificado 6).

## II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. El objetivo específico cubre dos elementos: prevenir la discriminación, por una parte, y generar una cultura de respeto, inclusión y trato igualitario, por la otra. Las estrategias 25 y 29 se relacionan con la prevención de la discriminación, en tanto que las estrategias 27 y 28 se relacionan con generar una cultura de respeto, inclusión y trato igualitario.

La estrategia 30 puede ser problemática debido a una redacción poco afortunada: “Sistematizar y evaluar cualitativa y cuantitativamente los resultados de las estrategias que establece el objetivo”. Lo que se busca es, en primer lugar, sistematizar la información que resulte de implementar las estrategias 26 a 29 (elaborar programas permanentes de sensibilización y capacitación; transmitir contenidos de prevención de la discriminación en los medios de comunicación; difundir y promocionar la cultura de la no discriminación, inclusión, respeto a la diversidad y trato igualitario; y ampliar la cobertura de los programas sociales para avanzar en los programas de reducción de la pobreza). Una vez sistematizada esa información será factible, en segundo lugar, evaluar en forma cualitativa y cuantitativa los resultados obtenidos de la implementación de esas estrategias (se esperaría que cada una requerirá soluciones diferentes). De esta forma, se busca sistematizar la información relacionada a los programas de sensibilización y capacitación (cuántas personas tomaron los cursos, por ejemplo) y evaluar los resultados de dichas sensibilizaciones y capacitaciones (si disminuyó o no la discriminación o si se logró mayor igualdad o al menos que se redujera la desigualdad, por ejemplo). Sin embargo, debe recordarse que esos análisis requieren información previa sobre estos problemas, tanto a nivel objetivo como subjetivo. Esa información previa debe partir de una línea base y de información que permita evaluar lo que se ha logrado.

## III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí. En cuanto a prevenir la discriminación, se establecen programas de sensibilización y capacitación para servidoras y servidores, al tiempo que se busca ampliar la cobertura de programas sociales para avanzar en los programas de reducción de la pobreza. A pesar de esto, debe considerarse la siguiente pregunta: ¿en qué forma ayudan los “programas permanentes de sensibilización y capacitación a personas servidoras públicas sobre la cultura de no discriminación, el respeto, la inclusión y la diversidad”, como se plantea en la estrategia 26? ¿O cómo ayudan los programas de reducción de la pobreza a reducir la discriminación dado que no es un problema meramente de estatus financiero?

En cuanto a generar una cultura, se especifica transmitir contenidos de prevención de la discriminación y difundir la cultura de la no discriminación. El problema que se puede considerar es qué tan efectivas han sido dichas acciones dado que no se menciona ese elemento en el diagnóstico. ¿Existe información al respecto? Si es así, ¿qué características tienen las campañas o programas que han sido exitosos? En este caso tal vez sea necesario recurrir a evidencia de experiencias internacionales, tomando en consideración que el problema es multidimensional.

Las dos estrategias se complementan, aunque cubran aspectos algo diferentes.

#### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Parcialmente. Como se explicó en la primera pregunta, se describen problemas y se dan algunas soluciones, sin que quede claro el efecto de estas en los plazos en que se esperan obtener resultados (a dos años y a 2021).

Destacan dos elementos. Primero, los problemas identificados 1 a 4 dan parámetros generales para enmarcar la problemática a resolver (causas de la discriminación; ciertas personas sufren formas agravadas de discriminación; existe un andamiaje institucional que busca prevenir y eliminar la discriminación; y existen grupos en una situación de discriminación especialmente agravada). Segundo, hay problemas identificados que se pueden relacionar casi directamente con las estrategias.

En cuanto a prevenir la discriminación, la estrategia 26 (programas de sensibilización y capacitación) se puede relacionar con el problema identificado 8 (es preciso que el Gobierno de la Ciudad de México impulse acciones que contribuyan a eliminar contenidos discriminatorios e incida en el cambio cultural que exige la modificación de prácticas, actitudes y conductas que estigmatizan y promueven la discriminación –debe notarse que se destacan elementos dentro del problema identificado). Asimismo, la estrategia 29 (ampliar programas sociales para avanzar en los programas de reducción de la pobreza) se puede relacionar con el problema identificado 1 (causas más comunes para la discriminación; además del problema identificado 8 en el objetivo específico 3.4, como se mencionó).

En cuanto a generar la cultura, las estrategias 27 (transmitir contenidos de prevención de la discriminación en los medios de comunicación y espacios de difusión) y 28 (difundir y promocionar la cultura de no discriminación, inclusión, respeto y trato igualitario) se pueden relacionar con los problemas identificados 8, 9 y 10 (es preciso que el Gobierno de la Ciudad de México impulse acciones que contribuyan a eliminar contenidos discriminatorios e incida en el cambio cultural que exige la modificación de prácticas, actitudes y conductas que estigmatizan y promueven la discriminación; una de las principales amenazas al cambio cultural para la eliminación de la discriminación reside en los mensajes que promueven la discriminación y estigmatización y que se transmiten a través de medios de comunicación; y los medios de comunicación podrían jugar un papel fundamental en el desmantelamiento de los estereotipos).

Finalmente, el problema identificado 8 (eliminar contenidos discriminatorios e incidir en el cambio cultural) se relaciona también con el objetivo específico 3.4. El análisis se presenta en el apartado correspondiente. Sin embargo, debe destacarse que el ampliar la cobertura de programas no logrará los

objetivos esperados a menos que se consideren los problemas identificados 5 a 7. Los problemas identificados 5 y 6 especifican el aspecto geográfico de la pobreza, por lo que cabría asumir que se debe prestar mayor atención a esos municipios de pobreza extrema, pero, ¿a todos los municipios o a personas en particular en esos municipios? El problema identificado 7 especifica que la estrategia preferida por el gobierno no es aquella que se debe mantener, es decir, la solución del problema va más allá de transferencias monetarias –que, en tal caso, deberían ser evaluadas en cuanto a sus alcances y resultados– y entonces determinar cuáles son las soluciones adecuadas (¿únicamente las que se plantean o hay más?).

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

El que se enfatice sensibilización y capacitación, aunado a la transmisión de información en cuanto a discriminación e igualdad a la ciudadanía, no son elementos que por sí mismos garanticen que se obtengan los resultados esperados, dada la evidencia presentada en el diagnóstico, y menos en el tiempo de vigencia del Programa. Se proporciona información a servidores y servidoras y a la ciudadanía con la expectativa de que se den cambios en percepciones, actitudes y formas de actuar. Sin embargo, la parte sustantiva de cómo se debe hacer no se considera, ni siquiera en forma de sugerencias. Ese tipo de capacitaciones y acceso a información debería ser analizado para determinar si existe evidencia de que este tipo de intervenciones logran lo que se espera. Asimismo, aunque se mencionan programas permanentes, no queda claro que la duración de la intervención sea justificable si no se establece cuánto dinero será necesario para ello y porque no queda claro que se haya considerado la necesidad de reforzar lo aprendido. En pocas palabras, no existe claridad en cuanto a qué se necesita hacer para garantizar que se logren, al menos parcialmente, los objetivos deseados.

El reto más complicado será cuando ocurra el cambio de gobierno y se renueve una parte considerable del personal de las instancias ejecutoras del poder ejecutivo. El peor escenario posible es que todas las personas que entren al gobierno no estén capacitadas o estén poco capacitadas en estos temas. El problema, entonces, no es capacitar o sensibilizar sino garantizar continuidad del personal ya capacitado (a menos que exista razón válida para que no continúe o decida no continuar). En caso de que el personal esté capacitado entonces el problema es el de garantizar que esas personas actúen acordes a lo que deberían hacer, y eso depende de que la intervención propuesta de hecho pueda lograr lo que se desea lograr. Extrañamente, ni en el diagnóstico ni en las matrices programáticas se establece que existan mecanismos que ayuden a garantizar que el comportamiento del personal sea el esperado.

En los dos casos se buscan cambios, sea en la cultura organizacional o en las formas de actuar de quienes discriminan. Se enfatiza el dar información, pero ello no se traduce inmediatamente en cambios en actitudes, que en tal caso dependen, entre otros elementos, de creencias (precisamente algo que no se cuestiona). Es necesario saber cómo funciona la relación creencias, actitudes, acciones para entonces determinar qué se requiere más allá de información. Se requiere un sustento de psicología y psicología social que ayude al diseño de esas campañas, siempre y cuando exista evidencia de su posible éxito y que el costo lo justifique. Llama la atención, entonces, que no se consideren mecanismos para garantizar que los cursos que se imparten y la información que se haga pública no termine como los cursos que se imparten en la educación básica, media y media superior, incluso en algunos cursos a nivel licenciatura: se recuerda la información para pasar el examen y se olvida una vez aprobado el curso.

Aunado a estas limitaciones, sigue estando presente el problema de que se enfatiza un problema teórico y no uno vital o vivencial, siendo que la discriminación es algo que viven las personas. ¿De qué forma van a participar en el diseño de estas campañas quienes han sido discriminados? ¿De qué forma se van a focalizar las campañas en las personas que más sufren discriminación? Se sigue de ello que un elemento a considerar es conocer las creencias, actitudes y acciones para determinar en qué discriminan y porqué lo hacen antes de ofrecer cursos genéricos. El problema en cuanto a la población en general es más complicado, por lo que se requeriría no sólo recurrir a la información disponible, tomando en consideración los riesgos e implicaciones éticas de buscar cambios en creencias y actitudes –elemento que no fue considerado en este caso.

Tal vez lo que queda como la duda principal es por qué no se consideró lo que ha realizado el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México y el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, entre otros, para a partir de ello determinar qué se ha logrado, qué falta por hacer y qué se recomendaría debería hacerse.

Lo discutido en esta sección adquirirá mayor claridad en la sección V del objetivo específico 3.2 cuando se consideren los problemas planteados por la discriminación indirecta, tal y como se establece en el problema identificado 13 de esa sección. Como sea, no queda claro que tenga sentido buscar implementar este objetivo específico-estrategias.

### 1.2 Objetivo específico 3.2

Objetivo específico	3.2 Armonizar la legislación de la Ciudad de México con el marco internacional en materia de igualdad y no discriminación
Estrategias	31. Revisar el marco legal de la Ciudad de México, con participación de la sociedad civil y la academia, para conocer el avance en la armonización legislativa en materia de igualdad y no discriminación.
	32. Armonizar la legislación de la Ciudad de México con los contenidos del derecho a la igualdad y no discriminación.
Problemas identificados	1. Los tratados internacionales establecen no sólo un reconocimiento del derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación, sino la obligación de los Estados firmantes de modificar la realidad social atacando la discriminación tanto pública como privada y sus consecuencias. Esto ha sido reconocido en las normas de carácter nacional.
	2. El derecho a la igualdad se encuentra reforzado en el rango constitucional por la prohibición de discriminación, que a la letra señala, en el último párrafo del artículo 1º: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.
	3. Esto significa, en el ámbito espacial de la Ciudad de México, que todas las personas deben ser tratadas como iguales por las autoridades locales. Diferentes artículos constitucionales protegen el derecho a la igualdad según el ámbito y los sujetos de derechos.
	4. La legislación federal hace énfasis en la obligación del Estado de luchar contra la discriminación y sus efectos en el ejercicio de los derechos. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en su artículo 3 establece que: “Cada uno de los poderes públicos federales adoptará las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para

<p>que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”.</p>
<p>5. Hoy se entiende que es válido tratar de forma diferente a determinados grupos o personas reconociendo sus diferencias y desventajas históricas, pues de no hacerlo podría tener consecuencias discriminatorias. Esta es la razón por la que algunas leyes locales brindan protección especial a las mujeres y colectivos de personas que tradicionalmente han sido discriminadas.</p>
<p>6. En el ámbito local existen leyes con cláusulas que prohíben la discriminación. Sin embargo, una cosa es establecer estas cláusulas abstractas y otra cosa es reconocer qué leyes, políticas públicas o prácticas administrativas limitan u obstaculizan el ejercicio pleno de todos los derechos a ciertos grupos de población.</p>
<p>7. La armonización legislativa con la prohibición constitucional de discriminación y respecto a los tratados internacionales de derechos humanos es una de las tareas pendientes más importantes en la lucha contra la discriminación en la Ciudad de México. Si bien ha habido avances sustanciales en los últimos años, hay aún mucho trabajo por hacer en este sentido.</p>
<p>8. Hoy se entiende que es válido tratar de forma diferente a determinados grupos o personas reconociendo sus diferencias y desventajas históricas, pues de no hacerlo podría tener consecuencias discriminatorias. Esta es la razón por la que algunas leyes locales brindan protección especial a las mujeres y colectivos de personas que tradicionalmente han sido discriminadas. Por ello, debe promoverse y protegerse la vigencia de este tipo de normas. Asimismo, es importante la creación de leyes que protejan a personas que pertenecen a grupos tradicionalmente discriminados.</p>
<p>9. La igualdad en la ley está dirigida al Estado; el Poder Legislativo es quien deberá cuidar de no realizar distinciones legislativas discriminatorias, observando que éstas no contengan diferencias que tengan por objeto o como efecto limitar los derechos de las personas. Esto no significa que la ley no pueda diferenciar entre las personas destinatarias, sino, más bien, que dichas distinciones no deben afectar de forma desigual a las personas sin una justificación razonable. Por tanto, el poder legislativo local deberá ser consciente de los posibles efectos de la ley, cerciorándose de que ésta considere y no afecte a grupos en situación de exclusión social.</p>
<p>10. Para lograr la igualdad, es recomendable armonizar la legislación con las normas de derechos humanos, especialmente con aquellas de fuente internacional, pues éstas obedecen a los principios más garantistas. No obstante que algunas leyes locales se han redactado o reformado atendiendo los estándares internacionales de derechos humanos.</p>
<p>11. Leyes claramente discriminatorias: Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal, Acuerdo A/022/2009 de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.</p>
<p>12. Toda vez que se busca realizar un diagnóstico general de la situación que guarda el derecho a la igualdad y no discriminación, es importante resaltar en términos generales el grado diferenciado de avances en materia de protección de derechos, y la falta de una revisión generalizada de las normas locales que afectan de forma diferenciada a las personas en la Ciudad de México.</p>
<p>13. La discriminación puede ser directa o indirecta. La directa se produce en situaciones en que, por motivos prohibidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una persona es tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada en otra situación comparable. La discriminación indirecta tendrá lugar cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros, sitúe a personas en desventaja particular respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios. Esta última discriminación ha recibido poca atención en México, y es justo el tipo de discriminación más difícil de erradicar, ya que su normalización provoca que pase inadvertida. Es el caso de la legislación laboral, que aparenta ser neutral, pero, por</p>

	ejemplo, al establecer poca flexibilidad en la jornada de trabajo, no favorece la contratación de mujeres con hijas o hijos económicamente dependientes.
	14. La igualdad sustantiva se relaciona con la igualdad de oportunidades. Este principio implica la obligación del Estado de garantizar los medios para que todas las personas ejerzan todos sus derechos en igualdad de condiciones.
	15. Es importante comprender que las desigualdades entre las personas que se traducen en dificultad para ejercer derechos constituyen un problema social que debe atenderse a través de reformas legales e implementación de políticas públicas. En la Ciudad de México, tanto la legislación como las políticas públicas deben tener la perspectiva de no discriminación. También es relevante la creación de planes o programas que contengan acciones afirmativas para favorecer tanto a mujeres como a personas que pertenecen a grupos que tradicionalmente han sido discriminados. Así lo determina la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que en su capítulo IV establece las características de las medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas que deberán implementar los poderes públicos federales. Por su parte, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal determina, en su capítulo III, las características de las medidas positivas y compensatorias que deberán atender los entes públicos de la Ciudad de México. Esta ley, a diferencia de la ley federal, especifica las medidas positivas y compensatorias que deberán adelantar los entes públicos para los siguientes grupos de población: mujeres, niñas y niños, las y los jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y originarios, la población LGBT (lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual), las poblaciones callejeras, las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, y las personas en situación de discriminación por razón de su situación socioeconómica.
	16. Todos los derechos son susceptibles de ser afectados por la discriminación, ya sea directa o indirectamente. Por esta razón, se considera pertinente analizar la relación entre las normas locales y su afectación diferenciada a los diferentes grupos de población.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí. El objetivo específico es claro: armonizar la legislación de la Ciudad de México con el marco internacional en materia de igualdad y no discriminación. Los problemas detectados en el diagnóstico van desde soluciones generales (problemas identificados 1 a 7 y 10) hasta soluciones más detalladas (problemas identificados 8, 9 y 11 a 16).

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. Por una parte, se establece revisar el marco normativo de la ciudad para conocer el avance en la armonización legislativa (estrategia 31). Por otra parte, se establece armonizar la legislación con los contenidos del derecho a la igualdad y no discriminación. De esta forma, primero se determina el conjunto de leyes con las que se deberá trabajar y qué tanto falta por hacer, y luego se establece que no es cuestión meramente de identificar qué legislación es aquella que falta por armonizar.

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí: identificar qué leyes se han armonizado y cuáles faltan por armonizar para que todas sean acordes a estándares internacionales respecto al derecho a la igualdad y la no discriminación.

### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Sí, aunque se requiere especificar qué problemas identificados plantean alguna solución aplicable a cada una de las estrategias.

Respecto a la estrategia 31 (revisar el marco legal para conocer el avance), se considera que los siguientes problemas identificados ofrecen soluciones, siendo que en algunos casos los problemas identificados también pueden ser aplicables a la otra estrategia: 2 (el derecho a la igualdad se encuentra en rango constitucional); 4 (obligación de luchar contra la discriminación y sus efectos en el ejercicio de los derechos, elemento que da mayor contenido a los problemas identificados 3, 8 y 10); 5 (tratar de forma diferente a determinados grupos o personas reconociendo sus diferencias y desventajas históricas para evitar consecuencias discriminatorias); 6 (reconocer qué leyes limitan u obstaculizan el ejercicio pleno de todos los derechos); 7 (hay mucho trabajo por realizar en la armonización legislativa); 9 (el poder legislativo deberá ser consciente de los posibles efectos de la ley, cerciorándose que considere y no afecte a grupos en situación de exclusión social); 11 (listado de leyes claramente discriminatorias); 12 (revisión generalizada de las normas que afectan de forma diferenciada a las personas, que se retoman en el problema identificado 16); 13 (discriminación directa e indirecta – la segunda plantea retos especiales, como se aclara ahí); 14 (igualdad sustantiva); y 15 (crear acciones afirmativas para favorecer tanto a las mujeres como a personas que pertenecen a grupos que tradicionalmente han sido discriminados, como personas con discapacidad, adultas mayores, poblaciones callejeras, indígenas o LGBTTTI).

Respecto a la estrategia 32 (armonizar la legislación), se considera que los siguientes problemas identificados ofrecen soluciones: 2 (el derecho a la igualdad se encuentra en rango constitucional); 4 (obligación de luchar contra la discriminación y sus efectos en el ejercicio de los derechos, elemento que da mayor contenido a los problemas identificados 3, 8 y 10); 5 (tratar de forma diferente a determinados grupos o personas reconociendo sus diferencias y desventajas históricas para evitar consecuencias discriminatorias); 9 (el poder legislativo deberá ser consciente de los posibles efectos de la ley, cerciorándose que considere y no afecte a grupos en situación de exclusión social); 13 (discriminación directa e indirecta – la segunda plantea retos especiales, como se aclara ahí); 14 (igualdad sustantiva); y 15 (crear acciones afirmativas para favorecer tanto a las mujeres como a personas que pertenecen a grupos que tradicionalmente han sido discriminados).

En cierta forma, los problemas identificados dan tanto una justificación como un objetivo, al tiempo que presentan un checklist, tal vez mínimo, de los elementos que se deben considerar tanto en la revisión de las leyes como en cuanto a la armonización. Sin embargo, es extraño que se proponga como posible solución el problema identificado 1, modificar la realidad social atacando la discriminación pública y privada y sus consecuencias. Por una parte, ¿en qué se basa la idea de que una ley pueda tener un alcance tan amplio como para “modificar la realidad social”? Es creíble que la ley pueda afectar las interacciones

en situaciones particulares o en contextos específicos (por ejemplo, el que no se permita la discriminación en restaurantes), pero a nivel de toda la sociedad parece muy poco probable. Si lo es, ¿cuál es la evidencia para ello y, en tal caso, a qué costo? Por otra parte, surge la misma duda que se planteó en la sección V del objetivo específico 3.2: ¿cuáles son las consecuencias de que desde el gobierno se busquen cambios de este tipo? ¿Acaso se busca un nuevo tipo de persona? Si es así, ¿cuál es la evidencia en aquellos países en que se intentó ese cambio? Si no es así, ¿cuál es la lógica de esa propuesta?

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Las leyes marcan los parámetros dentro de los que se pueden diseñar e implementar las políticas públicas. Aun así, hay tres elementos que pueden ser problemáticos desde el punto de vista de las políticas públicas.

Primero, en los problemas identificados 9 y 16 se establece que “el poder legislativo local deberá ser consciente de los posibles efectos de la ley, cerciorándose de que ésta considere y no afecte a grupos en situación de exclusión social” (9), por lo que “se considera pertinente analizar la relación entre las normas locales y su afectación diferenciada a los diferentes grupos de población” (16). Asimismo, en el problema identificado 13 se establece que la “discriminación indirecta tendrá lugar cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros, sitúe a personas en desventaja particular respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios. Esta última discriminación ha recibido poca atención en México, y es justo el tipo de discriminación más difícil de erradicar ya que su normalización hace que pase inadvertida”. El reto en este caso reside en que el poder legislativo requiere información fidedigna respecto a los alcances, limitaciones y efectos de las leyes, en particular en aquellos casos en que parece no ser observable el problema que debe ser resuelto. Sin embargo, en ningún momento se establece que se realicen estudios que permitan determinar las problemáticas que se identifican en este párrafo. Se recomienda, entonces, que se haga una revisión de los estudios disponibles para determinar si es posible responder a las preocupaciones planteadas en el diagnóstico. En caso de no ser factible entonces será necesario que se realicen esos estudios para que el poder legislativo pueda actuar en forma adecuada. En caso de que no exista información existe el riesgo que el cumplimiento de las estrategias 31 y 32 resulte en un ejercicio teórico que resuelva algunos problemas y no resuelva otros –en tal caso, haga peores los problemas o cree nuevos problemas.

Segundo, en los problemas identificados 1 y 15 se establece que “los Estados firmantes (de los tratados internacionales están obligados a) modificar la realidad social atacando la discriminación tanto pública como privada y sus consecuencias” (1), siendo que esto es reconocido en las normas de carácter nacional, y que una forma de ayudar a subsanar las consecuencias sería por medio de “la creación de ... acciones afirmativas para favorecer ... a personas que pertenecen a grupos que tradicionalmente han sido discriminados” (15). Se puede relacionar lo planteado con la idea de que “el Estado debe garantizar los medios para que todas las personas ejerzan todos sus derechos en igualdad de condiciones” (problema identificado 14). Sin embargo, queda claro que esto no es una tarea sencilla por el problema de la discriminación indirecta (problema identificado 13). Pareciera, entonces, que a pesar de la

necesidad de actuar que se requiere primero información y claridad en cuanto a cómo medir la problemática que se desea corregir para entonces saber cómo diseñar las leyes. Más específicamente, se debe tener claridad conceptual y empírica en cuanto a qué parte del problema es la que se puede tratar de corregir aquí y ahora y qué parte requiere más información y claridad antes de poder actuar. Esto es precisamente lo que se plantea cuando se aclara que “una cosa es establecer ... cláusulas abstractas y otra cosa es reconocer qué leyes, políticas públicas o prácticas administrativas limitan u obstaculizan el ejercicio pleno de todos los derechos a ciertos grupos de población” (problema identificado 6).

Tercero, “todas las personas deben ser tratadas como iguales por las autoridades locales” (problema identificado 3). Sin embargo, también se especifica “que es válido tratar de forma diferente a determinados grupos o personas reconociendo sus diferencias y desventajas históricas, pues de no hacerlo podría tener consecuencias discriminatorias” (problema identificado 8). Como se ha planteado, no es sencillo resolver el problema de la discriminación indirecta. A esta dificultad se le añade otra dimensión, que en cierta forma retoma el principio aristotélico de tratar como iguales a los iguales y como desiguales a los desiguales. El problema que se presenta en este caso es identificar en qué es que debe tratarse en forma desigual a la persona, dadas “sus diferencias y desventajas históricas” para así evitar “consecuencias discriminatorias”. Es necesario establecer en qué condiciones es aceptable partir de la desigualdad para no incurrir en actos discriminatorios, elemento que requiere especificar los parámetros que de otra forma pueden terminar siendo abstracciones difíciles de operacionalizar. Esto lleva a replantear algo que ya se había preguntado: ¿qué han hecho el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México y el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, entre otros, tal que esa información ayude al diseño de las leyes que se contemplan?

### 1.3 Objetivo específico 3.3

Objetivo específico	3.3. Implementar medidas positivas y compensatorias dirigidas a disminuir las brechas de desigualdad y que favorezcan la equidad de grupos en situación de discriminación
Estrategias	33. Implementar medidas positivas y compensatorias para grupos en situación de discriminación
Problemas identificados	<p>1. Una de las premisas de partida es que ciertas personas, por sus condiciones diversas, sufren formas agravadas de discriminación, lo que se conoce como discriminación múltiple. Este concepto fue reconocido en 2001 en la Conferencia de Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica). La discriminación múltiple se produce cuando una persona es discriminada (tratada de modo distinto y peor que otra) por diferentes factores (discapacidad, género, etc.) en diversos momentos. Algunas víctimas de discriminación lo son por varios rasgos asociados a estereotipos negativos hondamente arraigados en la sociedad, lo que, por un lado, amplía la gravedad de la herida a su dignidad y, por el otro, transforma de alguna manera el tipo de lesión.</p> <p>2. La igualdad sustantiva se relaciona con la igualdad de oportunidades. Este principio implica la obligación del Estado de garantizar los medios para que todas las personas ejerzan todos sus derechos en igualdad de condiciones.</p> <p>3. Es importante comprender que las desigualdades entre las personas que se traducen en dificultad para ejercer derechos constituyen un problema social que debe atenderse a través de reformas legales e implementación de políticas públicas. En la Ciudad de México, tanto la legislación como las políticas públicas deben tener la perspectiva de no discriminación. También es relevante la creación de planes o programas que contengan acciones afirmativas para favorecer tanto a mujeres como a personas que pertenecen a grupos que tradicionalmente</p>

	<p>han sido discriminados. Así lo determina la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que en su capítulo IV establece las características de las medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas que deberán implementar los poderes públicos federales. Por su parte, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal determina, en su capítulo III, las características de las medidas positivas y compensatorias que deberán atender los entes públicos de la Ciudad de México. Esta ley, a diferencia de la ley federal, especifica las medidas positivas y compensatorias que deberán adelantar los entes públicos para los siguientes grupos de población: mujeres, niñas y niños, las y los jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y originarios, la población LGTBTTI (lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual), las poblaciones callejeras, las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, y las personas en situación de discriminación por razón de su situación socioeconómica.</p>
	<p>4. Está claro que existen grupos en una situación de discriminación especialmente agravada, entre otros factores, por la falta de empoderamiento de sus integrantes. Precisamente, es en ellos en quienes se debería fijar la atención.</p>

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí. A nivel general se considera a las personas más afectadas (problema identificado 3), la complejidad de la situación que viven (problema identificado 1), y aquello que se debe hacer para buscar solucionar lo especificado en el objetivo específico (problemas identificados 2 y 3). A nivel más específico se determina lo que se debería estar haciendo a partir de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal (problema identificado 3).

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente. El objetivo específico presenta dos elementos: implementar medidas positivas y compensatorias, y disminuir las brechas de desigualdad (en este caso para favorecer la equidad de grupos, aunque tal vez sea la equidad entre grupos). La estrategia retoma la idea de medidas positivas, sin aclarar el contenido de estas (¿se entiende por medidas positivas acciones afirmativas?). Asimismo, retoma la idea de medidas compensatorias, que en tal caso deberían ayudar a realizar el objetivo de equidad entre grupos.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente. Es sólo respecto al segundo elemento del objetivo específico (disminuir las brechas) que se plantea una solución general.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Sí. En cuanto a implementar medidas positivas se plantea crear “planes o programas que contengan acciones afirmativas para favorecer ... a personas que pertenecen a grupos que tradicionalmente han sido discriminados” (problema identificado 3) y se detecta la “falta de empoderamiento de sus integrantes” (problema identificado 4). En cuanto las medidas compensatorias, se establece el problema de la discriminación múltiple (problema identificado 1), la necesidad de “garantizar los medios para que

todas las personas ejerzan todos sus derechos en igualdad de condiciones” (problema identificado 2) y la necesidad de crear planes o programas con acciones afirmativas (problema identificado 3).

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

En el objetivo específico se establecen dos elementos: 1. Implementar medidas positivas y compensatorias dirigidas a disminuir las brechas de desigualdad; y 2. (Favorecer) la equidad de grupos en situación de discriminación. Se considera que se deberían haber planteado dos objetivos específicos porque se incluyen metas muy amplias y complejas que no se relacionan a un problema concreto que deba ser resuelto. En otras palabras, cuesta trabajo concebir cómo un problema multidimensional como este pueda ser solucionado en el corto y mediano plazo, a menos que se atenga a unos cuantos elementos.

Si bien es cierto que los dos elementos del objetivo específico se complementan, también queda la impresión que la solución de cada uno no tiene que ocurrir en paralelo (buscar resolver los dos al mismo tiempo) y que los problemas de uno no son los del otro, dados los elementos que se enfatizan en el diagnóstico. Por lo mismo, es necesario determinar, primero, si estos dos elementos se deben considerar en paralelo o, segundo, si es posible avanzar primero en disminuir las brechas de desigualdad para luego proceder a lograr la equidad –asumiendo lo segundo sea factible en periodos tan cortos como los que se estipulan en el programa.

El lograr la equidad entre grupos parece ser algo extraño dado que el objetivo es lograr la igualdad de oportunidades entre personas. La diferencia en la redacción no es un problema meramente de estilo. El que dos grupos sean iguales entre sí no se traduce en que todos los integrantes del grupo sean iguales entre sí, siendo que es el segundo elemento lo que se desea. ¿Es esa igualdad al interior de cada grupo algo que se busca lograr? Si la respuesta es afirmativa entonces se buscaría la igualdad entre personas, dado el grupo al que pertenecen, no la igualdad entre grupos. ¿Es factible esa igualdad?

Otra duda tiene que ver con cómo se van a incluir las percepciones de las y los sujetos de derechos ante estos problemas. Debe considerarse que el problema no es sólo uno de determinar qué se debe hacer para solucionarlo, sino cómo ven y viven ese problema las personas. ¿Existe información a partir de la cual se pueda ayudar al diseño de las políticas públicas que se busca diseñar o implementar?

Ahora bien, si se considera el problema identificado 3 surge algo interesante, más allá del aspecto normativo (reformas legales e implementación de políticas públicas, planes o programas que contengan acciones afirmativas): “la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que en su capítulo IV establece las características de las medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas que deberán implementar los poderes públicos federales. Por su parte, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal determina, en su capítulo III, las características de las medidas positivas y compensatorias que deberán atender los entes públicos de la Ciudad de México. Esta ley, a diferencia de la ley federal, especifica las medidas positivas y compensatorias que deberán adelantar los entes públicos para los siguientes grupos de población: mujeres, niñas y niños, las y los jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y originarios, la población LGBTTTI (lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual), las poblaciones callejeras, las

personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, y las personas en situación de discriminación por razón de su situación socioeconómica”.

Para tener una mejor idea de lo que se ha logrado y lo que falta por hacer sería necesario solicitar información a las instancias ejecutoras a partir de una tabla como la que se presenta a continuación:

<b>Grupo poblacional</b>	<b>Medidas positivas realizadas</b>	<b>Avances y pendientes</b>	<b>Medidas compensatorias realizadas</b>	<b>Avances y pendientes</b>
Mujeres				
Niñas y niños				
Jóvenes				
Personas adultas mayores				
Personas con discapacidad				
Pueblos indígenas y originarios				
LGBTTTI				
Poblaciones callejeras				
Personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo				
Personas en situación de discriminación por razón de su situación socioeconómica				

Con esta información se podría resolver lo que se plantea en la matriz programática, al tiempo que ayudaría a establecer tiempos para implementar las políticas y el costo de estas, elemento que facilitaría el llenado de los formatos correspondientes (en caso fuera necesario).

#### *1.4 Objetivo específico 3.4*

Objetivo específico	3.4 Garantizar la incorporación de los contenidos del derecho y el principio de igualdad y no discriminación como eje transversal en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas
Estrategias	34. Incluir el derecho y el principio de igualdad y no discriminación en el diseño e implementación de documentos, acciones, programas, proyectos y políticas públicas.
	35. Realizar seguimiento y evaluación, con participación de la sociedad civil y la academia, de las acciones, proyectos, programas y políticas públicas que ejecutan los entes públicos de la Ciudad de México, en materia de igualdad y no discriminación, como parte del programa trianual.
	36. Adecuar las reglas de operación de los programas sociales de la Ciudad de México, a fin de favorecer el acceso y la inclusión de grupos de población altamente discriminados.

<p>Problemas identificados</p>	<p>1. La discriminación puede ser directa o indirecta. La directa se produce en situaciones en que, por motivos prohibidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una persona es tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada en otra situación comparable. La discriminación indirecta tendrá lugar cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros, sitúe a personas en desventaja particular respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios. Esta última discriminación ha recibido poca atención en México, y es justo el tipo de discriminación más difícil de erradicar, ya que su normalización provoca que pase inadvertida. Es el caso de la legislación laboral, que aparenta ser neutral, pero, por ejemplo, al establecer poca flexibilidad en la jornada de trabajo, no favorece la contratación de mujeres con hijas o hijos económicamente dependientes.</p> <p>2. Una de las premisas de partida es que ciertas personas, por sus condiciones diversas, sufren formas agravadas de discriminación, lo que se conoce como discriminación múltiple. Este concepto fue reconocido en 2001 en la Conferencia de Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica). La discriminación múltiple se produce cuando una persona es discriminada (tratada de modo distinto y peor que otra) por diferentes factores (discapacidad, género, etc.) en diversos momentos. Algunas víctimas de discriminación lo son por varios rasgos asociados a estereotipos negativos hondamente arraigados en la sociedad, lo que, por un lado, amplía la gravedad de la herida a su dignidad y, por el otro, transforma de alguna manera el tipo de lesión.</p> <p>3. La igualdad sustantiva se relaciona con la igualdad de oportunidades. Este principio implica la obligación del Estado de garantizar los medios para que todas las personas ejerzan todos sus derechos en igualdad de condiciones.</p> <p>4. Es importante comprender que las desigualdades entre las personas que se traducen en dificultad para ejercer derechos constituyen un problema social que debe atenderse a través de reformas legales e implementación de políticas públicas. En la Ciudad de México, tanto la legislación como las políticas públicas deben tener la perspectiva de no discriminación. También es relevante la creación de planes o programas que contengan acciones afirmativas para favorecer tanto a mujeres como a personas que pertenecen a grupos que tradicionalmente han sido discriminados. Así lo determina la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que en su capítulo IV establece las características de las medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas que deberán implementar los poderes públicos federales. Por su parte, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal determina, en su capítulo III, las características de las medidas positivas y compensatorias que deberán atender los entes públicos de la Ciudad de México. Esta ley, a diferencia de la ley federal, especifica las medidas positivas y compensatorias que deberán adelantar los entes públicos para los siguientes grupos de población: mujeres, niñas y niños, las y los jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y originarios, la población LGBTTTI (lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual), las poblaciones callejeras, las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, y las personas en situación de discriminación por razón de su situación socioeconómica.</p> <p>5. Aunque las problemáticas relacionadas con la igualdad y la discriminación abarcan muchos aspectos importantes, es posible identificar un eje transversal, que es la situación de pobreza. La pobreza es uno de los principales obstáculos para el ejercicio del resto de los derechos. En este sentido, es posible analizar la pobreza como violación de los derechos humanos en sí misma, como causa o consecuencia de violaciones a los derechos humanos –como el derecho a un nivel de vida adecuado o el derecho al desarrollo– y como consecuencia o agravante de la violación de derechos humanos. La pobreza se encuentra íntimamente relacionada con la falta de igualdad de oportunidades y con la discriminación de ciertos colectivos de personas. Así, es evidente por ejemplo lo que se ha llamado “feminización de la pobreza”.</p> <p>6. Una de las consecuencias de la pobreza es la dificultad en el ejercicio pleno de los derechos. Además, la pobreza puede, en ocasiones, ser una de las consecuencias de la discriminación, al tiempo que agrava la situación de las personas que pertenecen a grupos discriminados.</p>
--------------------------------	---

	<p>7. Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México: “La pobreza y la discriminación son dos fenómenos que están estrechamente relacionados, incluso [...], la primera es la principal causa de la discriminación, pero también se ha evidenciado que la discriminación también puede ser un factor para que muchas personas no salgan de su condición de pobreza, porque al haberseles negado derechos como la educación, la salud o el trabajo se les niegan oportunidades que les permitiría superar dicha condición”.</p>
	<p>8. La relación entre pobreza y derechos humanos es esencial, pues tiene una repercusión directa en la falta de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. Por ello, la medición de la pobreza se efectúa a partir del ingreso y de otras seis dimensiones: rezago educativo; acceso a servicios de salud; acceso a seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a servicios básicos en la vivienda; y acceso a la alimentación.</p>
	<p>9. Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México: “Si consideramos que la discriminación es un problema público y que debe ser enfrentado a partir de sus causas estructurales, que son por un lado la desigualdad económica y la pobreza, y por otro los factores socioculturales y desigualdad de trato, las políticas públicas debieran contemplar el problema por sus causas y no por sus efectos. Por ende, si pudiéramos reducir la pobreza estaríamos contribuyendo a eliminar la discriminación”.</p>
	<p>10. Importancia de reconocer la igualdad y no discriminación como un elemento del enfoque de derechos humanos que posee la cualidad de orientar la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las medidas que adopta el Estado para promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de las personas. Tal y como lo sostiene el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México: “La no discriminación es una de las vías para alcanzar la igualdad, es un derecho en sí mismo y una condición previa para el goce y ejercicio pleno de los derechos humanos. La no discriminación aplicada al diseño e implementación de políticas públicas, pone especial relieve en asegurar acceso a todas las personas a los bienes y servicios que el Estado ofrece a fin de generar condiciones específicas de equidad para el desarrollo de todas y todos”.</p>
	<p>11. La igualdad y no discriminación como elemento del enfoque de derechos humanos supone que todas las personas son iguales y son titulares de todos los derechos humanos, lo que compromete, necesariamente, una orientación explícita hacia las personas que viven en situación de exclusión social, lo cual las hace susceptibles a que se abuse de sus derechos. Es decir, este enfoque permite la identificación de los grupos o colectivos mayormente discriminados, y posibilita así la distribución equitativa de los recursos destinados a los programas y políticas públicas. Esto significa, de acuerdo con el documento titulado Seguimiento a la institucionalización del enfoque de derechos humanos e implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, “que tenemos que preguntarnos cómo las problemáticas se diferencian para las mujeres, las personas indígenas, las personas desplazadas, las más pobres, entre otras”.</p>
	<p>12. La distribución equitativa de los recursos y bienes públicos compromete, por una parte, el reconocimiento de los grupos de población mayormente discriminados y, por otra, el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de acciones y políticas públicas orientadas a la disminución de las brechas de desigualdad generada por la discriminación en dichos grupos de población. Por esta razón, se propone la construcción de un documento de lineamientos que facilite el diseño de programas, proyectos y políticas públicas con enfoque de igualdad y no discriminación, la adecuación de las reglas de operación de los programas sociales de la Ciudad de México, y el diseño de medidas positivas y compensatorias. La implementación de estas acciones favorecería la disminución de las brechas de desigualdad y contribuiría a la equidad de grupos o colectivos en situación de discriminación.</p>
	<p>13. Está claro que existen grupos en una situación de discriminación especialmente agravada, entre otros factores, por la falta de empoderamiento de sus integrantes. Precisamente, es en ellos en quienes se debería fijar la atención.</p>

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí, en cuatro de los problemas identificados: 4 (atender la dificultad para ejercer derechos a través de reformas legales e implementación de políticas públicas; crear planes o programas que contengan acciones afirmativas; se especifican medidas positivas y compensatorias y los grupos favorecidos por dichas medidas); 5 (el eje transversal es la pobreza, que es uno de los principales obstáculos para el ejercicio del resto de los derechos ya que “la pobreza se encuentra íntimamente relacionada con la falta de igualdad de oportunidades y con la discriminación de ciertos colectivos” –se relaciona con los problemas identificados 6 a 8); 8 (“la relación entre pobreza y derechos es directa, afectando el acceso a los derechos económicos, culturales y sociales”); 11 (diferenciar los problemas que afectan a diferentes grupos de población); y 12 (“se propone la construcción de un documento de lineamientos que facilite el diseño de programas, proyectos y políticas públicas con enfoque de igualdad y no discriminación”).

## II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente. La estrategia (incluir el derecho y el principio de igualdad y no discriminación) retoma con una modificación menor lo que se plantea en el objetivo específico (garantizar la incorporación de los contenidos del derecho y el principio de igualdad y no discriminación). Mientras en el objetivo específico se considera la implementación y evaluación de las políticas públicas, en la estrategia se amplía al diseño e implementación (ya no evaluación) de documentos, acciones, programas, proyectos y políticas públicas.

## III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

No ya que se proponen lineamientos (solución) en que no se menciona la forma o formas en que se podrá garantizar la incorporación (objetivo específico). Debe existir algún mecanismo que permita incluir (garantiza la incorporación quedó fuera) del derecho y principio en forma vinculatoria y no sólo como la existencia de un documento. Aunque en las metas 34.1 a 34.4 se establecen elementos que delimitan las acciones a realizar, no existe claridad en cuanto a qué hará que dicho documento sea obligatorio para todas las instancias ejecutoras y en todos los documentos a los que se hace referencia (34.1: diagnóstico anual sobre el fenómeno discriminatorio; 34.2: diseño de un documento de lineamientos; 34.3: elaboración de lineamientos y manual; y 34.4: diseño e implementación de un programa trianual para acciones proyectos, programas y políticas de defensa, protección, promoción y garantía del derecho a la igualdad y la no discriminación). Asimismo, llama la atención que no se considere la evaluación planteada en el objetivo específico.

## IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Parcialmente. Queda claro que el problema identificado 10 (“la igualdad y no discriminación posee la cualidad de orientar la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las medidas que adopta el estado para promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos”) guía, al menos en parte, lo que se propone a lo largo de las estrategias. Asimismo, queda claro que es el problema identificado 12 el que delimita lo que se propone para la estrategia 34 y que se busca obtener información acerca de las razones por las que ocurre la discriminación (estrategias 35 y 36).

Sin embargo, no existe un eje rector que dé claridad a lo que se propone, como se verá en la siguiente sección, por lo que se debería considerar lo que se plantea en los problemas identificados 4 a 9 (“la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal determina, en su capítulo III, las características de las medidas positivas y compensatorias que deberán atender los entes públicos de la Ciudad de México” –esto se analizó en la pregunta V del análisis del objetivo específico 3.3 y se propuso una tabla al respecto, misma que se debe retomar para este caso–; “es posible identificar un eje transversal, que es la situación de pobreza”; “la pobreza puede, en ocasiones, ser una de las consecuencias de la discriminación, al tiempo que agrava la situación de las personas que pertenecen a grupos discriminados”; “la pobreza y la discriminación son dos fenómenos que están estrechamente relacionados”; “la relación entre pobreza y derechos humanos es esencial, pues tiene una repercusión directa en la falta de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales”; “si consideramos que la discriminación es un problema público y que debe ser enfrentado a partir de sus causas estructurales, que son por un lado la desigualdad económica y la pobreza, y por otro los factores socioculturales y desigualdad de trato, las políticas públicas debieran contemplar el problema por sus causas y no por sus efectos”) y 11 (“este enfoque permite la identificación de los grupos o colectivos mayormente discriminados, y posibilita así la distribución equitativa de los recursos destinados a los programas y políticas públicas”) como posibles soluciones a esta limitante. La pobreza da la clave para buscar soluciones, al menos de acuerdo con lo que se plantea en el diagnóstico.

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

En los problemas identificados 7 y 10 se identifica el problema central a considerar en el diseño de políticas públicas y lo que se espera lograr con ello (Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México): 1. “La pobreza y la discriminación son dos fenómenos que están estrechamente relacionados, incluso [...], la primera es la principal causa de la discriminación, pero también se ha evidenciado que la discriminación también puede ser un factor para que muchas personas no salgan de su condición de pobreza, porque al haberseles negado derechos como la educación, la salud o el trabajo se les niegan oportunidades que les permitiría superar dicha condición”; y 2. “La no discriminación aplicada al diseño de políticas públicas, pone especial relieve en asegurar acceso a todas las personas a los bienes y servicios que el Estado ofrece a fin de generar las condiciones de equidad para el desarrollo de todas y todos”.

Por su parte, los demás problemas identificados ayudan a delimitar el problema: 2 (igualdad sustantiva y obligación de garantizar los medios para ejercer los derechos en igualdad de condiciones); 3 (desigualdades que se traducen en dificultades para ejercer los derechos y que debe ser atendida con reformas legales e implementación de políticas públicas); 10 (igualdad y no discriminación para orientar las políticas públicas en cuanto a implementación, monitoreo y evaluación respecto a medidas para promover, proteger, respetar y garantizar); 5 (pobreza como eje transversal, siendo que se encuentra relacionada con la falta de igualdad de oportunidades y con la discriminación); 7 (pobreza y discriminación estrechamente relacionadas); 6 (pobreza puede ser consecuencia de la discriminación); 8 (relación esencial entre pobreza y derechos humanos); 9 (necesidad de enfrentar las causas estructurales de la pobreza y necesidad de políticas públicas que contemplen causas y no efectos de la pobreza para eliminar la discriminación); 11 (orientación hacia las personas que viven en situación de exclusión social e identificación de los grupos o colectivos mayormente discriminados para la distribución equitativa de los recursos); 13 (falta de empoderamiento de grupos en situación de

discriminación especialmente agravada); 1 (tipos de discriminación); 2 (discriminación como problema multidimensional); y 12 (documento de lineamientos que facilite el diseño de programas, proyectos y políticas públicas con enfoque de igualdad y no discriminación).

Se puede concluir que la preocupación central en el diagnóstico son las personas consideradas en el problema identificado 13: “Está claro que existen grupos en una situación de discriminación especialmente agravada, entre otros factores, por la falta de empoderamiento de sus integrantes. Precisamente, es en ellos en quienes se debería fijar la atención”. Pareciera, de hecho, que es en esos grupos en los que se debería prestar la mayor atención, siendo que el elemento común es la pobreza. Ese es precisamente un elemento que no se detecta en las matrices programáticas.

Es cierto que la igualdad y la no discriminación son deseables. Sin embargo, de ello no se sigue que sean realizables, y menos en los tiempos considerados por el Programa y más cuando se deja de lado el tema que se enfatiza: pobreza. Ese es un problema que considerar, en especial cuando se toma como eje transversal de las políticas públicas. ¿Hay derechos y grupos de población para los que sea más factible lograr la igualdad y la no discriminación y, a la inversa, hay derechos y grupos de población para los que sea poco o menos factible lograr la igualdad y la no discriminación? De acuerdo con el diagnóstico la respuesta es sí. ¿Qué es factible lograr en seis años, en particular si se desean resultados que muestren que lo planteado en el programa ayudó a la realización de los derechos humanos? Posiblemente trabajar con las y los sujetos de derechos que muestran un mayor grado de pobreza. ¿De qué formas de deben modificar las políticas públicas tal que den la claridad deseada, si es el caso que esa claridad no existe ya? Porque si existe, ¿qué explica el que no se puedan visualizar los resultados esperados?

La duda que queda respecto a las políticas públicas en este caso es cómo alinear lo que se plantea con los programas de combate a la pobreza existentes, lo que se traduce en conocer los alcances y limitaciones de esos programas –en forma sencilla, ¿quiénes ganan y quiénes pierden con esos programas? Este elemento no se ve reflejado en el diagnóstico, siendo que sería necesario conocer el efecto de esos programas en relación con el tema del capítulo.

### 1.5 Objetivo específico 3.5

Objetivo específico	3.5 Promover una cultura de derechos humanos y apropiación del derecho a la igualdad y no discriminación para transitar a una ciudad libre de discriminación
Estrategias	37. Propiciar la exigibilidad del derecho a la igualdad y no discriminación en la Ciudad de México.
	38. Favorecer y fortalecer la cultura de la denuncia de actos, conductas u omisiones discriminatorios o excluyentes.
Problemas identificados	1. Una de las premisas de partida es que ciertas personas, por sus condiciones diversas, sufren formas agravadas de discriminación, lo que se conoce como discriminación múltiple. Este concepto fue reconocido en 2001 en la Conferencia de Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica). La discriminación múltiple se produce cuando una persona es discriminada (tratada de modo distinto y peor que otra) por diferentes factores (discapacidad, género, etc.) en diversos momentos. Algunas víctimas de discriminación lo son por varios rasgos asociados a estereotipos negativos hondamente arraigados en la sociedad, lo que, por un lado, amplía la

	<p>gravedad de la herida a su dignidad y, por el otro, transforma de alguna manera el tipo de lesión.</p>
	<p>2. La igualdad sustantiva se relaciona con la igualdad de oportunidades. Este principio implica la obligación del Estado de garantizar los medios para que todas las personas ejerzan todos sus derechos en igualdad de condiciones.</p>
	<p>3. Se puede afirmar que una de las principales amenazas al cambio cultural para la eliminación de la discriminación reside en los mensajes que promueven la discriminación y estigmatización y que se transmiten a través de medios de comunicación. En este sentido, es importante evitar dichos mensajes, y, en su caso, contrarrestarlos a través del uso de los medios de comunicación que el gobierno tiene a su alcance.</p>
	<p>4. Por otro lado, si bien es cierto que la discriminación se fortalece a través de los mensajes reproducidos por los medios de comunicación, que refuerzan estereotipos y prejuicios sociales, también lo es que los medios de comunicación podrían jugar un papel fundamental en el desmantelamiento de los estereotipos. Podrían, por ejemplo: "... mostrar cómo hombres y mujeres, o subgrupos de mujeres, son tan humanos o valiosos como cualquier [persona] o comunidad. Cuando los medios muestran, en cambio, a las mujeres en formas demasiado estereotipadas, les niega la posibilidad de actuar de modo no estereotipado. Por el enorme poder institucional que tienen en la sociedad, es importante que los medios promuevan la tolerancia, la dignidad y una ética de respeto hacia las personas, y que también nombren e identifiquen los estereotipos negativos".</p>
	<p>5. Es preciso que el Gobierno de la Ciudad de México impulse acciones, en el marco de sus obligaciones y atribuciones, que contribuyan a eliminar esos contenidos discriminatorios y con ello incida en este cambio cultural que exige la modificación de prácticas, actitudes y conductas que estigmatizan y promueven la discriminación.</p>
	<p>6. Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México: la discriminación "es un problema estructural [que] tiene muchos nombres y rostros". Dentro de esos múltiples rostros, se encuentra la incorporación en el quehacer público –aún en proceso–, de la igualdad y no discriminación como un elemento del enfoque de derechos humanos.</p>
	<p>7. En la Ciudad de México se cuenta con un andamiaje institucional que busca prevenir y eliminar la discriminación de manera más formal. Es decir, hay un órgano encargado de estas tareas –el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México–, y la ciudad cuenta con un nuevo marco legal específico –la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal–, que ha ampliado atribuciones y facultades en este sentido. Sin embargo, los cambios culturales y prácticas cotidianas tanto de las personas como del grueso de las instituciones públicas de la Ciudad de México, no avanzan al mismo ritmo.</p>
	<p>8. Está claro que existen grupos en una situación de discriminación especialmente agravada, entre otros factores, por la falta de empoderamiento de sus integrantes. Precisamente, es en ellos en quienes se debería fijar la atención.</p>
	<p>9. En el ámbito de la igualdad de oportunidades, un reto del gobierno es crear las condiciones para que todas las personas que viven y transitan en la Ciudad de México ejerzan sus derechos humanos sin distinción, favoreciendo a la población y a las zonas territoriales en situación de mayor exclusión. En este sentido, es fundamental fortalecer la política de igualdad y no discriminación mediante acciones de prevención y eliminación de este problema público, cerrando las brechas de desigualdad y construyendo y fomentando una cultura de la no discriminación, que favorezca la inclusión, el respeto y el trato igualitario.</p>

### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Parcialmente. Se identifican formas generales en que se deben solucionar los problemas, pero sin entrar en detalles. Esto ocurre con los problemas identificados 2 (garantizar los medios para para que todas las personas ejerzan todos sus derechos en igualdad de condiciones –es decir, ¿cómo se puede lograr eso, existe evidencia acerca de qué se ha hecho en otros países, cuáles son las limitaciones de lo que se ha hecho, por ejemplo, y se ha hecho en la ciudad o en el país?) y 9 (crear las condiciones para que todas las personas ejerzan sus derechos humanos sin distinción –que plantea preguntas parecidas a las ya planteadas).

Hay mayor claridad en cuanto a tres elementos: 1. El papel que pueden desempeñar los medios de comunicación tanto para preservar estereotipos como para ayudar a que cambien (problemas identificados 3 y 4); 2. Que es un problema estructural y que debe ser incorporado el enfoque en el quehacer del gobierno (problema identificado 6); y 3. Se cuenta con un andamiaje institucional que busca prevenir y eliminar la discriminación, pero que los cambios culturales y prácticas cotidianas tanto de las personas como del grueso de las instituciones públicas no avanzan al mismo ritmo (problema identificado 7 –siendo que el problema es qué hacer en lo que se logra ese “cambio cultural”). Aun así, no queda claro lo que se pueda hacer con los medios de comunicación privados y qué tanto éxito pueda tener el gobierno al transmitir mensajes en medios de comunicación que parecen no tener mucho alcance.

### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente. Se establece tanto propiciar la exigibilidad del derecho como favorecer y fortalecer la cultura de la denuncia. Estos elementos parecen tener mayor relación con el segundo elemento del objetivo estratégico (apropiación del derecho) que con el primero (promover una cultura).

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico/estrategias?

Parcialmente ya que se establece propiciar la exigibilidad del derecho (estrategia 37), que en tal caso se lograría, al menos parcialmente, cuando se favorece y fortalece la cultura de la denuncia (estrategia 38). Pero ¿existe el personal para ello? Si no existe, ¿se tiene idea de cuántas personas deberían estar en este proceso, cuánto tiempo se necesitaría para capacitarlas y crear la infraestructura para que pudieran ejercer dichas funciones, y a qué costo se podría lograr eso?

### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Parcialmente, ya que las estrategias se relacionan en cierta forma con los problemas identificados 3 (una de las principales amenazas al cambio cultural para la eliminación de la discriminación reside en los mensajes que promueven la discriminación y estigmatización y que se transmiten a través de medios de comunicación), 4 (los medios de comunicación podrían jugar un papel fundamental en el desmantelamiento de los estereotipos) y 6 (incorporar al quehacer público la igualdad y no discriminación). Tal vez la duda que queda es acerca de los medios de comunicación. Si es el caso que tienen tanto poder sobre la sociedad (problema identificado número 4), ¿de qué forma se podrían lograr

un acuerdo entre el gobierno y los medios para que ayudaran a propagar la cultura de la denuncia? Asimismo, ¿se ha considerado que este proceso parece ser de muy largo plazo?

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Tanto el objetivo específico 3.1 como el 3.5 tienen por tema central la cultura de derechos humanos, sea para promoverla como para lograr su exigibilidad. Lo que sea aplicable que se discutió en el número V del objetivo específico 3.1 aplica también para el objetivo específico 3.5, por lo que no se repite en esta sección.

Debido a que todo cambio cultural es de largo o muy largo plazo (se deben considerar generaciones), y que en el caso de servidoras y servidores se complica por la falta de continuidad, se puede concluir que lo propuesto en cuanto a modificar el incentivo a la “denuncia de actos, conductas u omisiones discriminatorios o excluyentes” y en cuanto a enfatizar cambios en creencias, percepciones, empatía y demás tiene sentido a nivel ideal como está planteado. Se debe replantear en forma que no se deba esperar tanto tiempo como para que se desarrolle esa capacidad. En efecto, sería ideal que se llegara a una situación en que los cambios en las personas fueran ciudadanas o ciudadanos de a pie o servidoras y servidores, se tradujeran en actitudes favorables a la exigibilidad del derecho. Surge la duda, sin embargo, acerca de qué tan efectivo puede ser lo que se propone ya que lo que se busca es que las personas introyecten, por decirlo así, estos principios en su actuar. Existe el riesgo, como ya se planteó, de que eso abra la puerta a intervenciones gubernamentales contrarias a la libertad de expresión y la privacidad. Asimismo, parece que se da mayor peso a lo que puede ser observado, siendo que el pensar de las personas no cambie en realidad. Como sea, preocupa que el eje rector que se propone en el diagnóstico, la pobreza, no sea considerado en las matrices programáticas como el problema a resolver para entonces sentar las bases adecuadas para la realización del derecho a la igualdad y no discriminación.

**II. Problemas no incluidos**

Los problemas no incluidos son:

<b>Problemas no incluidos</b>
1. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). El artículo 8, inciso b, establece que los Estados partes convienen en adoptar medidas y programas para: “Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer”.
2. De acuerdo con la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2013, “en el Distrito Federal existe mucha discriminación considerando que su calificación es de 7.2, donde 10 significa que existe mucha discriminación y 0 representa que no existe”. Treinta y dos por ciento de las personas reconocen que alguna vez han sido discriminadas, principalmente en el trabajo, la calle, alguna institución pública, en la escuela y en transporte público; y lo fueron por su forma de vestir, sobrepeso, edad, imagen o color de piel.
3. De acuerdo con el informe anual 2014 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se registraron en aquel año 95 quejas por la presunta violación del derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación, y 3 relativas al

derecho a la no discriminación e igualdad en el trabajo, cometidas por autoridades o personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la administración pública de la Ciudad de México. En este mismo sentido, de las 3094 atenciones brindadas por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México de 2012 a 2015, se integraron 62 expedientes de reclamación que involucraban algún ente público o persona servidora pública. Un dato más: según la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2013, 44 por ciento de las personas consideraron que el principal responsable de que se cumpla el derecho a la igualdad y no discriminación es el gobierno.

4. La prohibición de la discriminación no sólo está dirigida a los particulares, sino principalmente a las instancias públicas.

El problema no incluido que puede ser el más importante desde el punto de cambiar actitudes es el primero, en que se especifica la relevancia de programas de educación formales y no formales (que en apariencia no son lo mismo que programas permanentes o capacitaciones). El tema no se mencionó siquiera una vez en las matrices programáticas. Tampoco se consideró en las metas a dos años y a 2021. Esta es una omisión extraña dado el énfasis en el cambio cultural que se propone en los objetivos específicos 3.1 y 3.5.

La duda que queda es si existe evidencia que permita aducir que la existencia de programas de educación formales y no formales se traduzcan en cambios en los patrones socioculturales de comportamiento, en particular en cuanto a que contrarresten prejuicios, costumbres y prácticas que se basen en premisas de inferioridad o superioridad. A final de cuentas, la fuente primaria de educación es en la casa, por lo que sería un proceso muy largo el que permitiera que esa educación formal permeara en la familia misma. Asimismo, y asumiendo tuvieran éxito los programas de educación, sería necesario saber el tiempo que se ha requerido para que esas medidas y programas se traduzcan en resultados tangibles y que lleven a la realización del derecho a la igualdad y la no discriminación. Aunque este punto puede parecer académico, su relevancia debe quedar más clara al considerar el segundo problema no incluido, mismo que ayuda a dimensionar el tamaño del problema a resolver, es decir, el nivel tan alto de discriminación que se vive en la Ciudad de México.

En el problema no incluido 3 se presenta información que debería tomarse en cuenta para la estrategia 3.5, aunque debería considerarse que las quejas potenciales pueden ser mucho mayores a las que se reportan. Este problema no se incluyó en el análisis porque es una observación puntual y no un análisis diacrónico. Por lo mismo, puede darse la impresión de que es un problema que no varía. Sería posible especular que si la situación económica nacional y local empeora que el problema de discriminación aumente. Finalmente, el problema no incluido 4 es interesante porque lo que se propone hacer en las cinco matrices programáticas del capítulo se relacionan con el gobierno y con la ciudadanía. No se puede decir que la preocupación principal del capítulo sea con el gobierno.

### **III. Recomendaciones para el capítulo**

En este capítulo se pudo identificar claramente un objetivo específico que funge como eje rector, que da un sentido más claro a lo que se desea lograr en conjunto. Lamentablemente, el eje rector quedó identificado en el diagnóstico, pero no se retomó en las matrices programáticas. Existe el riesgo, entonces, de que cada objetivo específico y sus elementos relacionados terminen siendo vistos por sí mismos y no como parte de un conjunto mayor. Esta visión limitada puede afectar incluso a aquellas personas en las instancias ejecutoras que deberían poder ver el problema global que se busca resolver y

no cada uno de los problemas considerados en los diferentes objetivos específicos y sus matrices. El riesgo surge porque no hay claridad en cuanto a todo lo que se busca lograr, en particular en cuanto a metas tan específicas que su cumplimiento puede bastar para no profundizar o dirigir el proceso hacia la solución de los problemas identificados. En realidad, ¿de qué sirve especificar un número de casos (meta 37.3, por ejemplo) si no existe una visión que dé sentido a dichas acciones? Porque debe recordarse que las personas que van a realizar estas acciones no tendrán tiempo de ver más allá de lo que se les encomienda, algo poco extraño dado el tamaño de las burocracias gubernamentales y la división del trabajo. ¿Pueden, acaso, quienes implementan una parte de las políticas públicas en este tema considerar lo que se plantea en los problemas identificados 7 y 10? Es muy poco probable.

Aunque existe cierta consistencia entre los objetivos específicos y entre las estrategias en cada capítulo, el problema pasa a ser el de cómo se articulan entre sí y cómo se determina cuál es el objetivo específico que debe ser considerado “más importante” o “prioritario”. En el caso de igualdad y no discriminación se puede aducir que es el objetivo específico 3.4. Es recomendable que se considere cuál de los objetivos específicos requiere mayor atención o debe ser atendido en primer lugar debido a que existe un plazo limitado para obtener resultados y debido a que los recursos disponibles (humanos, financieros, materiales y demás) no dejan de ser escasos –en particular para las instancias ejecutoras que deban actuar en al menos dos capítulos del Programa.

El problema por resolver que plantea el derecho es doble: por una parte, crear condiciones que permitan igualdad y, por otra, atacar la discriminación. A pesar de ello, el capítulo no tiene un objetivo central claro, a pesar de que en el diagnóstico se enfatiza el problema de la pobreza. Como se mencionó, de los cinco objetivos específicos es el 3.4 el que más parece ser un eje conductor de lo que se debería hacer para empezar a disminuir los problemas de desigualdad y discriminación. Lamentablemente, esto no se enfatiza en forma suficiente en las matrices programáticas. Esa claridad aparece cuando se relacionan con el diagnóstico y se busca un orden lógico a lo que se propone ahí, tal y como se intentó en el punto V del objetivo específico 3.4. Debido a que no se relacionó el diagnóstico con las matrices programáticas se perdió el énfasis en los grupos más excluidos (problema identificado 13) y en la forma en que se podrían plantear políticas públicas que al menos sentaran las bases para resolver los problemas que se identifican (problemas identificados 10, 5, 7, 6, 9 y 11).

Debe considerarse que al priorizar un objetivo específico que los otros, si están también asignados a una misma instancia ejecutora, tal vez no sean realizables, al menos por un tiempo. En consecuencia, si existen razones válidas por las cuáles no sean realizables las otras estrategias entonces debe considerarse que obtener resultados que lleven a la realización de los derechos humanos es más importante que el cumplir con todo lo que mandata el Programa.

En el diagnóstico se establece que, de acuerdo con el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, “El fenómeno de la discriminación es complicado de conceptualizar porque es al mismo tiempo una práctica enraizada en una dinámica social compleja y un principio jurídico –una conducta antisocial– asociado a la defensa y promoción de los derechos humanos y un eje articulador de acciones y políticas públicas. En términos generales, la discriminación es una práctica que diferencia y busca hacer menoscabo de los derechos y coloca en una situación de desventaja, marginación, exclusión y vulnerabilidad a personas y grupos”. Lo interesante es que en el problema identificado 1 del objetivo específico 3.1 se diferencia entre causas más comunes de discriminación (pobreza, color de piel,

preferencias sexuales, educación y situación económica), la percepción de la discriminación (personas indígenas; pobres; gays; con virus de inmunodeficiencia humana-síndrome de inmunodeficiencia adquirida; con antecedentes penales o que estuvieron en la cárcel; con discapacidad; con sobrepeso; poblaciones callejeras; trabajadoras sexuales; de preferencia u orientación sexual distinta a la heterosexual) y los grupos “más evidentemente discriminados” (indígenas; gays; piel morena; pobres; personas adultas mayores; con distinta lengua, idioma o forma de hablar; con virus de inmunodeficiencia humana-síndrome de inmunodeficiencia adquirida; con discapacidad; lesbianas; estatura baja). Percepciones y realidad no coinciden completamente. Sin embargo, esta diferencia no se considera en las matrices programáticas (de hecho, es difícil determinar cuál es el criterio rector), a pesar de los efectos que esas diferencias pueden tener sobre el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Esto es un error ya que este elemento debe ser considerado en el análisis. Son los elementos objetivos y subjetivos los que determinan los problemas que deben ser atendidos, tomando en consideración el eje rector pobreza.

Este capítulo muestra que muchos de los elementos descritos y analizados en el diagnóstico podrían haber sido retomados para dar mayor claridad al binomio objetivos específicos-estrategias y así lograr que las matrices programáticas se acercaran mejor a los problemas detectados. De esta forma se habría logrado dar mayor claridad en cuanto a la forma en que se deberían incluir los elementos clave en el diseño e implementación.

Se pudieron relacionar varios problemas identificados con más de un objetivo específico, lo que hace pensar que existen intersecciones relevantes entre los objetivos específicos. Esto se puede traducir en mayores dificultades en cuanto a la asignación de responsabilidades para las instancias, mayores retos para la coordinación e institucionalización de las formas en que deben ayudar a resolver los problemas detectados, y el reto de que pueden existir soluciones que no siempre sean compatibles dadas las misiones o responsabilidades de las instancias, además de otros problemas que se pueden presentar como la asignación de presupuesto.

Tal vez lo más problemático es el énfasis en la parte normativa, aunque se entiende el imperativo de adecuarla a los estándares internacionales. El riesgo es que si esos cambios en las leyes no toman en consideración las realidades del sistema político (sistema democrático en lo electoral, pero autoritario en el actuar gubernamental) y las realidades de las instancias entonces esas modificaciones podrían ser limitadas, aún y cuando fueran perfectas desde el punto de vista de la armonización. No se propone que se mantenga el status quo, sino que modificarlo requiere conocer primero cuál es para con ese conocimiento tener mayor claridad en cuanto a lo que debe ser modificado.

Deben considerarse un reto: es necesario obtener información que permita identificar la discriminación indirecta, siendo que se aclara en el diagnóstico que es difícil de identificar y, por lo que se infiere, más aún de resolver.

#### **IV. Recomendaciones generales**

Debido a que en cada derecho se enfrentan problemas diferentes, es necesario determinar claramente las problemáticas que se buscan resolver para cada uno. Aunque se asuma que todos los problemas

identificados deban ser resueltos, se considera que es mejor partir de un problema que permita centrar los esfuerzos y que dé mayor claridad en cuanto a los pasos a seguir. Después de dos capítulos queda la duda acerca de cuál es el proceso que se espera que sigan las instancias ejecutoras para resolver lo que se identifica en el binomio Diagnóstico-Programa. Sin un eje rector claro se corre el riesgo de realizar acciones en muchos frentes sin que esas acciones se complementen. Esta situación conduce a un segundo reto: la necesidad de centrarse en aquellos problemas que se puedan empezar a resolver en plazos rápidos. Esto se recomienda por dos razones: visibilizar que se está trabajando en los problemas detectados y aprender de los retos que se podrían enfrentar con problemas más complejos.

Un primer elemento que empieza a vislumbrarse es que los capítulos tienden a estar contruidos en forma tal que no siempre reflejan la realidad del sistema político y administrativo. Por ejemplo, en los casos en que se enfatiza capacitación y sensibilización no parece haberse considerado el problema de la rotación de personal, en especial cuando ocurre el cambio de gobierno. Aunque se establece que las capacitaciones serán permanentes, no queda claro cómo ello va a ayudar que ocurra un cambio en la cultura organizacional o cómo se va a lograr desarrollar capital humano que permita lograr los cambios en el actuar que tanto se persiguen. Se regresa con esto a un problema que se mencionó en cuanto a que si no se conoce cómo funciona el gobierno que es difícil asumir que se puedan presentar soluciones que resuelvan los problemas de todas las instancias ejecutoras. El problema de cambiar la cultura organizacional reside en que primero se debe conocer esa cultura organizacional.

Un segundo elemento es que no se considera la inclusión de las y los sujetos de derechos en los procesos de diseño e implementación, en particular quienes han sufrido mayor discriminación y exclusión. Esta es una recomendación en los manuales que se han revisado en cuanto a la implementación de planes, y no sólo por parte de la Organización de las Naciones Unidas y sus diferentes organismos. Tampoco se especifica que se deba generar información que permita identificar a las y los sujetos de derechos, considerando varios criterios de identificación (aunque es cierto que en otros capítulos se estipula la creación de un sistema informático). Se reconoce que existen varios grupos discriminados y que el elemento común es la pobreza. A pesar de ello, lo que se propone en las matrices programáticas es demasiado abstracto.

La duda final es si existe un modelo subyacente de justicia en lo que se presenta tanto en el Diagnóstico como en el Programa. ¿Se busca justicia distributiva, meramente, o qué tipo de justicia es la que se busca? ¿Se buscan políticas distributivas o redistributivas?

## VIII. POLÍTICOS (5)

### I. Objetivos específicos, estrategias y problemas detectados

#### I.1 Objetivo específico 5.1

Objetivo específico	5.1. Fortalecer y ampliar los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana
Estrategias	49. Consolidar mecanismos de participación de la ciudadanía, la sociedad civil y la academia para que sus resoluciones y propuestas relativas a la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno sean vinculantes en la construcción de políticas públicas de la Ciudad de México
	50. Diseñar y desarrollar campañas y aplicar nuevas tecnologías para promover la efectiva participación de la ciudadanía
	51. Ampliar y fortalecer las diferentes formas de participación ciudadana, dotándolas de instrumentos adecuados
	52. Contar con una Ley de Derechos Humanos para la Ciudad de México
Problemas detectados	1. Una ciudad democrática hace referencia a que existan las condiciones para establecer un sistema participativo coherente y diverso que valore las mejores prácticas y experiencias participativas, facilitando la identificación de objetivos y medios compartidos entre los actores territoriales, administración pública, asociaciones de representación económica, social y cultural, empresas, familias y ciudadanía.
	2. La participación política representa el componente principal de la ciudadanía, dado que la pertenencia a una colectividad se origina, justamente, en la intervención directa en los asuntos públicos, es decir, ciudadanizando la democracia.
	3. Los derechos políticos contribuyen a la promoción y consolidación de la democracia, así como a la creación de un Estado democrático, social y de derecho.
	4. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.
	5. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que las y los titulares de los derechos políticos no sólo deben gozar de derechos, sino también de oportunidades; es decir, no basta con gozar de los derechos, sino que se debe tener “la oportunidad real de ejercerlos”.
	6. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ejercerse de forma efectiva respondiendo al principio de progresividad.
	7. Los instrumentos internacionales establecen obligaciones del Estado en materia de derechos políticos: crear las condiciones necesarias para que la participación ciudadana se ejercite plenamente en todos los aspectos de la vida; garantizar la participación de la sociedad en los asuntos públicos; promover la democracia, el derecho de votar y el derecho de ser elegida o elegido; fortalecer la vigencia y eficacia del Estado de derecho, así como garantizar el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas.
	8. Los derechos políticos consagrados en los instrumentos internacionales experimentan un proceso de expansión y diversificación, ampliando su alcance hacia otros grupos sociales que con anterioridad fueron excluidos de su goce por ser minoritarios o que han sido históricamente excluidos de la esfera pública.
	9. La participación en las elecciones no es la única forma en que la ciudadanía puede expresarse ya que también existen o pueden existir diferentes mecanismos de participación para incidir en la toma de decisiones.

<p>10. La reforma constitucional de 2011 ha dado lugar a avances en la construcción de un marco jurídico acorde con las realidades de nuestro tiempo. Esto ha traído como consecuencia inmediata la necesidad de modificar la visión de algunos derechos, en especial los relacionados con la intervención de la ciudadanía en materia política.</p>
<p>11. La Constitución es enfática cuando establece los derechos políticos que tiene la ciudadanía sin distinción alguna: votar, ser votada(o), asociarse y afiliarse libremente.</p>
<p>12. Los derechos políticos encuentran su concreción plena y su máxima expresión cuando se vinculan con la libertad de manifestación, el derecho de petición, el derecho de acceso a la información y el derecho de asociación, pero también cuando se expresan a través de otras formas de participación política y social directa, lo que constituye, en parte, una dimensión aspiracional.</p>
<p>13. El núcleo central de los derechos políticos se integra a partir de una interpretación sistemática de los artículos 1º, 39 y 40 de la Constitución, que establecen el principio <i>pro persona</i>, que la soberanía nacional reside originalmente en el pueblo y es voluntad de éste constituirse en república representativa, democrática, laica y federal, y dan una dimensión a sus contenidos respecto a los derechos humanos.</p>
<p>14. El marco jurídico nacional y local que tutela los derechos políticos encuentra concreción en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; la Ley General en Materia de Delitos Electorales; la Ley General de Partidos Políticos; la Ley Federal de Consulta Popular; la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Además, para la adecuada protección del derecho humano a la participación ciudadana, también pueden invocarse diferentes jurisprudencias y tesis relevantes en materia de derechos políticos.</p>
<p>15. La plena igualdad política sólo es posible sobre la base de un Estado democrático, social y de derecho. Es un Estado en cuyo marco jurídico se desarrollen políticas públicas que ayuden a prevenir y erradicar las históricas y persistentes asimetrías que afectan a los derechos humanos estableciendo parámetros suficientemente claros sobre los alcances de la interpretación jurisdiccional de las normas que sustentan los derechos políticos.</p>
<p>16. Los derechos políticos aseguran la posibilidad de participar en la formación de la voluntad social y en la estructuración política de la comunidad a través de la ciudadanía. Además, el pleno ejercicio otorga un estatuto de igualdad a las personas para expresarse y participar en la toma de decisiones. Se trata de titularidades de derechos que se proyectan a través del ejercicio más amplio de la participación política. Representan el derecho humano a decidir sobre el sistema de gobierno, la representación política y el ejercicio de los cargos públicos e intervenir en la definición y elaboración de normas, políticas y acciones públicas y comunitarias.</p>
<p>17. Los avances que se han producido en el plano local son significativos dado que se encuentran a disposición de la ciudadanía trece instrumentos participativos de la democracia directa y la democracia participativa: plebiscito; referéndum; iniciativa popular; consulta ciudadana; colaboración ciudadana; rendición de cuentas; difusión pública; Red de Contralorías Ciudadanas; audiencia pública; recorridos del/la jefe/jefa delegacional; organización ciudadana y asamblea ciudadana; presupuesto participativo. Dichos instrumentos se complementan con tres órganos de representación ciudadana: el Comité Ciudadano, el Comité de los Pueblos y el Consejo Ciudadano Delegacional, instancias que aplican las decisiones de la Asamblea Ciudadana como máximo órgano de decisión en cada barrio, colonia, fraccionamiento, unidad habitacional y pueblo de la Ciudad de México.</p>
<p>18. En el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal se señalan las limitaciones que tienen los instrumentos y que es necesario modificar para garantizar su aplicabilidad y efectividad, lo que a su vez contribuirá a la maduración de la ciudadanía.</p>
<p>19. La participación ciudadana y el ejercicio de los derechos políticos existen de múltiples maneras, aun de formas no institucionalizadas, y es necesario ampliar y fortalecer mecanismos de diálogo de las y los ciudadanos con las instituciones, garantizando su derecho a participar e involucrarse, de manera individual y colectiva, en los asuntos de interés público. Ante los límites</p>

<p>impuestos por la Federación a los derechos políticos, corresponde elaborar una legislación de avanzada en el espacio local.</p>
<p>20. La Ciudad de México ha experimentado grandes transformaciones en materia de organización jurídica y política; la más trascendente es la reforma política del 29 de enero de 2016. A pesar de que se intentó modificar las limitaciones a la autonomía y el estatus de la Ciudad en el pacto federal, los derechos políticos se ven restringidos en puntos clave.</p>
<p>21. Es necesario contar con derechos plenos para la ciudad y la ciudadanía.</p>
<p>22. Entre los derechos políticos, el derecho a votar se reconoce plenamente. Sin embargo, persisten carencias y rezagos, sobre todo, aunque no exclusivamente, en las posibilidades reales de participación y manifestación política de los distintos grupos sociales y en los diferentes espacios públicos.</p>
<p>23. La Ciudad de México reclama un orden democrático incluyente, sustentado en las diversas formas de la democracia: representativa, directa, participativa y autónoma en la perspectiva de una democracia sustantiva; es decir, demanda garantizar un régimen de derechos plenos. Deberá garantizarse el pleno ejercicio de la participación en las diversas formas de la democracia.</p>
<p>24. El ejercicio de la <i>democracia representativa</i> debe garantizarse mediante el voto universal, directo y secreto, para la elección de los diversos poderes federales, locales y de las alcaldías; así como la elección de los diversos órganos e instancias de representación ciudadana y de los pueblos, además de los que se conformen para una efectiva participación en la definición, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. La eliminación de un conjunto de prácticas irregulares durante la jornada electoral y las diversas fases del proceso –varias de aquellas tipificadas como delitos– sigue siendo uno de los principales pendientes para lograr el pleno respeto al sufragio, la transparencia del proceso y el cumplimiento cabal de responsabilidades de parte de todas las instancias que intervienen en los procesos electorales.</p>
<p>25. La <i>democracia participativa</i> tiene lugar en los ámbitos territorial (colonias, unidades habitacionales, pueblos y barrios), sectorial (mujeres, jóvenes, personas mayores, niñas y niños, estudiantes, diversidad sexual, etcétera) y temático (cultura, género, medio ambiente, áreas del desarrollo social o urbano, entre otros). En este campo de la participación tienen lugar diversos niveles, desde los más básicos: información, consulta, colaboración, gestión de proyectos, hasta los de mayor incidencia: control y toma de decisiones en los asuntos públicos: deliberación, supervisión, definición de políticas públicas y presupuestos, así como diversos espacios de evaluación y exigibilidad.</p>
<p>26. La <i>democracia directa</i> debe garantizar a la ciudadanía el derecho a ejercer su capacidad de iniciativa para intervenir, aprobar o vetar decisiones o actos de gobierno, mediante instrumentos y procedimientos claros y accesibles a las condiciones de maduración de la propia ciudadanía. Algunos instrumentos ya están consignados en la legislación local –referéndum, plebiscito, iniciativa ciudadana–, pero es imprescindible que la ciudadanía cuente con otros, como son la revocación de mandato y el juicio político contra servidores y servidoras públicas que incurren en violaciones a los derechos humanos o en el incumplimiento de sus obligaciones. Estos instrumentos deben ser obligatorios y de resultados vinculatorios.</p>
<p>27. La <i>democracia autónoma</i> se desarrolla mediante la participación que ejercen las ciudadanas y ciudadanos como un derecho a organizarse por cuenta propia de manera sectorial y temática (asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada, organizaciones sociales, organizaciones vecinales, colectivos culturales, organizaciones no gubernamentales, y otros); mediante la participación comunitaria (cooperativas, organizaciones culturales, y similares); en redes de pueblos y barrios originarios; y de modo individual (artistas, profesionistas, investigadores, periodistas, etcétera).</p>
<p>28. Deben atenderse déficits tales como la carencia de formas de participación ciudadana distintas a las institucionales y la ampliación de sus ámbitos de incidencia. El reto es pensar y crear nuevas formas de organización ciudadana que tengan verdadera repercusión en la toma de decisiones dentro de los diferentes niveles de gobierno.</p>
<p>29. Es indispensable lograr la democratización de las instituciones del Estado y las de la propia sociedad civil, es decir, lograr una cultura democrática en todos los ámbitos de la vida social.</p>

<p>30. Al visibilizar los retos que se enfrentan, es posible buscar la forma de dar respuesta para alcanzar los objetivos de la participación y estar en posibilidades reales de organizarse para resolver, tanto autoridades como ciudadanía, los problemas de la Ciudad, así como para tender puentes de comunicación con las autoridades, a fin de acordar de manera conjunta las acciones para evaluar y dar seguimiento a las acciones de las autoridades, proponer o solicitar mejoras en la calidad de los servicios públicos, entre otros.</p>
<p>31. La participación ciudadana ha encontrado límites legislativos e institucionales.</p>
<p>32. Los mecanismos institucionales de participación ciudadana son diversos e incluyen, al menos, tres: consejos consultivos, consejos ciudadanos y contralorías.</p>
<p>33. La ciudadanía tiene derecho a estar representada en las diferentes instancias públicas, en algunas de ellas por medio de la figura de consejo consultivo (Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable, Consejo Consultivo del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, Consejo de Gobierno de la Procuraduría Social, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Consejo de Mejoramiento Barrial, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, Consejo Directivo del Instituto de Vivienda, Consejo Consultivo Ciudadano para la Prevención y Combate a la Corrupción, Consejo Consultivo de Equidad para los Pueblos Indígenas y las Comunidades Étnicas del Distrito Federal, Asamblea Consultiva del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, Consejo para la Prevención y la Atención Integral del VIH-SIDA del Distrito Federal, Consejo Técnico Consultivo para las Actividades de las Organizaciones Civiles y el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos). Además, existe la participación directa en los Consejos Ciudadanos Delegacionales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la presencia ciudadana es testimonial y sus opiniones y propuestas no tienen carácter vinculatorio, por lo que en la mayoría de los casos no son tomadas en cuenta.</p>
<p>34. Es recomendable que en todas las instancias públicas existan consejos consultivos con participación de la ciudadanía.</p>
<p>35. En algunas instituciones se instalaron, pero no funcionaron o no lograron fungir como garantes de la participación ciudadana en la toma de decisiones.</p>
<p>36. Es necesario que las opiniones ciudadanas en los diferentes consejos sean vinculatorias y que exista una forma real de incidencia en la toma de decisiones.</p>
<p>37. Es necesario un autodiagnóstico de todos los consejos que se encuentran instalados, una evaluación clara y efectiva de los consejos y de quienes los integran, así como del impacto e incidencia en la toma de decisiones, toda vez que algunos no cuentan con una representación ciudadana adecuada, y el impacto político no es el que se requiere; incluso, en algunos, su integración se deja a la discrecionalidad de las y los titulares de las instancias públicas.</p>
<p>38. Es fundamental que se garantice la participación ciudadana en todas las instancias y que su opinión se considere en la toma de las decisiones.</p>
<p>39. En cuanto a los Consejos Ciudadanos, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal les confiere un conjunto de atribuciones. El pleno de estos consejos está facultado para emitir opinión sobre programas y políticas por aplicarse en la Ciudad de México y en la demarcación territorial; informar a las autoridades de la Ciudad y de la demarcación sobre los problemas que afecten a sus representados; proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios; conocer y opinar sobre los anteproyectos de Presupuesto de Egresos de las delegaciones; conocer y opinar sobre el Programa Operativo y los Programas Operativos Anuales de las delegaciones; conocer y opinar sobre los informes trimestrales que acerca del ejercicio de sus atribuciones presenten las y los jefes delegacionales, entre otras.</p>
<p>40. Las y los contralores ciudadanos forman la red de contralorías ciudadanas, que son el instrumento de participación por el que la ciudadanía asume el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública local para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público. Sin embargo, la opinión ciudadana aún es débil y no existen mecanismos de seguimiento a las observaciones y preocupaciones que plantea.</p>

41. Es necesario identificar y desarrollar las buenas prácticas en la producción de decisiones incluyentes, y sobre todo es necesario fortalecer el marco normativo y procedimental de la Ciudad para garantizar la efectiva participación de la ciudadanía en todos los espacios de la Administración Pública y dar cumplimiento a una gestión de gobierno democrática, participativa y acorde al interés de la mayoría de las y los habitantes.
42. Se requiere ampliar la participación a otras esferas de la vida pública para construir nuevas formas de gestión del territorio a través de iniciativas participativas. Para ello es necesario que la democracia y su ejercicio no se agoten en la elección de gobernantes y representantes populares, y permitan, en cambio, una participación activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, a través de mecanismos como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, cuya concreción efectiva todavía representa un reto.
43. Deben eliminarse diversas restricciones a la intervención ciudadana en los asuntos de interés general, como el alto porcentaje requerido para activar los mecanismos e instrumentos participativos.
44. La autoridad jurisdiccional electoral federal ha interpretado las posibles restricciones a la participación política, determinando que cualquier limitación debe respetar su contenido esencial “conforme a los tratados internacionales de derechos humanos y a los criterios emitidos por los órganos encargados de su interpretación y aplicación”. La jurisprudencia en la materia sostiene que, en caso de duda, debe aplicarse la norma más favorable al ejercicio de los derechos políticos.
45. Una limitante de los derechos políticos es que los ejercicios participativos que no representan asuntos exclusivamente político-electorales con frecuencia enfrentan obstáculos.
46. Otras tareas pendientes son establecer jurídicamente los entes responsables de llevar a cabo los ejercicios participativos y garantizar los mecanismos para mantener el carácter democrático y representativo de tales ejercicios.
47. La consulta popular, mecanismo de democracia directa, puede enriquecer el contenido de la convivencia social.
48. Conocer la opinión de la ciudadanía sobre temas de interés general contribuye a mejorar la representación política y enriquece el quehacer público.
49. El fomento de una cultura cívica permitirá la articulación de un proyecto democratizador. Esto es una tarea permanente por atender desde la perspectiva de los derechos humanos.
50. Las instituciones públicas y de gobierno deben contar con programas permanentes dirigidos a las y los servidores públicos de todos los niveles, en especial a las y los directivos y a quienes trabajan en contacto con la comunidad, para lograr su sensibilización y comprensión en torno a la importancia de la participación ciudadana en las decisiones sobre asuntos públicos.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí. El objetivo específico presenta dos acciones, fortalecer y ampliar, para dos elementos, mecanismos e instrumentos de participación ciudadana, siendo que se esperaría como resultado una mayor participación ciudadana. Por lo mismo, en el diagnóstico deberían aparecer soluciones para cada una de las celdas que aparecen en la siguiente tabla:

	Fortalecer	Ampliar
Mecanismos		
Instrumentos		

Se detectan varios problemas identificados que establecen aquello a lo que se desea llegar y cómo se puede llegar, al menos en términos generales: 1 (un sistema participativo coherente y diverso que valora las mejores prácticas y experiencias participativas, facilita la identificación de objetivos y medios compartidos entre los actores territoriales, administración pública, asociaciones de representación económica, social y cultural, empresas, familias y ciudadanía), 5 (necesidad de crear condiciones y oportunidades que permitan ejercer los derechos políticos), 7 (crear las condiciones necesarias para que la participación se ejercite plenamente; garantizar la participación en los asuntos públicos; promover la democracia, el derecho de votar y el derecho de ser elegida o elegido; fortalecer la vigencia y eficacia del estado de derecho; garantizar el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales), 12 (los derechos políticos encuentran su concreción plena y su máxima expresión cuando se vinculan con la libertad de manifestación, el derecho de petición, el derecho de acceso a la información, el derecho de asociación, cuando se expresan a través de formas de participación política y social directa), 19 (es necesario ampliar y fortalecer mecanismos de diálogo de las y los ciudadanos con las instituciones, garantizando su derecho a participar e involucrarse, de manera individual y colectiva, en los asuntos de interés público), 23 (orden democrático incluyente sustentado en las diversas formas de la democracia: representativa, directa, participativa y autónoma; se debe garantizar el pleno ejercicio de la participación en las diversas formas de la democracia –estas formas de democracia se definen en los problemas identificados 24 a 27), 30 (al visibilizar los retos que se enfrentan es posible estar en posibilidades de organizarse para resolver, tanto autoridades como ciudadanía, los problemas; tender puentes de comunicación con las autoridades; acordar de manera conjunta las acciones para evaluar y dar seguimiento a las acciones de las autoridades), 32 (los mecanismos institucionales de participación ciudadana incluyen, al menos, tres: consejos consultivos, consejos ciudadanos y contralorías), 34 (es recomendable que todas las instancias públicas existan consejos consultivos con participación ciudadana –ver los problemas identificados 39 y 40 para algunos elementos importantes), 36 (las opiniones ciudadanas deben ser vinculatorias), 38 (garantizar la participación ciudadana en todas las instancias; considerar la opinión ciudadana en la toma de las decisiones), 42 (es necesario que la democracia y su ejercicio no se agoten en la elección de gobernantes y representantes populares; es necesaria una participación activa en la toma de decisiones), 43 (eliminar restricciones a la intervención ciudadana en los asuntos de interés general), 45 (los ejercicios participativos que no representan asuntos exclusivamente político-electorales con frecuencia enfrentan obstáculos) y 46 (establecer jurídicamente los entes responsables de llevar a cabo los ejercicios participativos). El problema identificado 8 hace pensar que toda solución será parcial y la mejor posible, dadas las circunstancias y contexto (los derechos políticos experimentan un proceso de expansión y diversificación).

No se presenta una solución, sino varios elementos a considerar en la solución al problema específico de la participación ciudadana en el caso y contexto específico del que se hable. Existe claridad en cuanto al marco normativo, en particular al nacional, como se establece en los problemas identificados 10 (la reforma constitucional de 2011 ha traído como consecuencia la necesidad de modificar la visión de algunos derechos, en especial los relacionados con la intervención de la ciudadanía en materia política), 11 (la Constitución es enfática cuando establece los derechos políticos que tiene la ciudadanía sin distinción alguna: votar, ser votada(o), asociarse y afiliarse libremente), 13 (el núcleo central de los derechos políticos se integra a partir de una interpretación sistemática de los artículos 1º, 39 y 40 de la Constitución), 14 (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley General en Materia de Delitos Electorales; Ley General de Partidos Políticos; Ley Federal de Consulta Popular; Ley de Transparencia y Acceso a la

Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; jurisprudencias y tesis relevantes en materia de derechos políticos), 17 (a nivel local se encuentran a disposición de la ciudadanía trece instrumentos participativos de la democracia directa y la democracia participativa; se complementan con tres órganos de representación ciudadana – aunque debe considerarse el problema identificado 18) y 20 (reforma política local del 29 de enero de 2016).

Se detecta una pequeña incoherencia entre los problemas identificados 36 y 38, que será considerada en el objetivo específico 5.2 (pregunta I).

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. El objetivo específico presenta dos acciones, fortalecer y ampliar, para dos elementos, mecanismos e instrumentos de participación ciudadana. Aprovechando la tabla propuesta en la respuesta a la pregunta I, se considera si las estrategias pueden ser o no incluidas en las cuatro celdas. Se asume que si se pueden asociar que entonces hay claridad.

	Fortalecer	Ampliar
Mecanismos	49. Consolidar mecanismos de participación 51. Diferentes formas de participación	51. Diferentes formas de participación
Instrumentos	50. Aplicar nuevas tecnologías para promover la participación 52. Contar con la Ley de Derechos Humanos para la Ciudad de México	50. Diseñar y desarrollar campañas para la participación

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí, como se puede determinar en la respuesta a la pregunta II.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Sí, aunque lo propuesto en el diagnóstico –e identificado en la respuesta a la pregunta I– va más allá en algunos elementos que lo propuesto en el objetivo específico y las estrategias.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Por una parte, queda claro lo que se busca lograr y los medios por los que se puede lograr. Se proponen muchas razones por las que es necesario aumentar la participación, razones ya analizadas en las respuestas anteriores. Asimismo, existen otras razones que salen del ámbito de lo que se propone en la matriz programática. Lo que se presenta es una demanda ante el gobierno: que le haga caso a las y los sujetos derechos y a las organizaciones de la sociedad civil. Se busca que la sociedad civil participe

activamente, que el gobierno en realidad sea el agente de las y los ciudadanos (las y los principales, para quienes trabaja el gobierno). El ideal no es tan diferente a lo que se ha planteado por varios siglos, en particular desde el siglo XVIII.<sup>23</sup> Por otra parte, lo que no queda claro es cómo se llega a la conclusión que estos son los mejores métodos para lo que se busca lograr; la participación ciudadana tenga sentido en todos los casos imaginables; cuándo tiene sentido que las decisiones sean vinculantes y cuándo que sean a considerar; sea buena idea o realizable lo propuesto y en todas las situaciones; consecuencias negativas o los posibles riesgos que genere; requisitos en cuanto a conocimientos técnicos o de los temas a tratar, o capacitación mínima para participar; relación entre expectativas y posibilidad de realizar esas expectativas; mecanismos para agregar preferencias (o, en términos más sencillos, formas para determinar una decisión); formas de evitar que sólo participen algunos intereses o que existan sesgos para preferir ciertas soluciones o sólo escuchar ciertas propuestas; entre muchos otros problemas que deben ser considerados.

Como ha ocurrido en otros casos a lo largo de la evaluación del diseño, y como se puede detectar en este caso, se requiere mucha más información de la que se ofrece en el diagnóstico que no permite determinar si las propuestas en el binomio objetivo específico-estrategias se traducen en soluciones viables y que produzcan los resultados deseados. No se puede negar la riqueza de lo que se plantea y que las bases para considerar que no hay un gobierno que responda a los intereses de las y los sujetos de derechos. Sin embargo, se requiere más que esto para decir que estas son las soluciones adecuadas – empezando porque las y los sujetos de derechos pueden preferir que alguien más participe, un problema que se ha detectado cuando existe el problema de la provisión de bienes públicos.

### 1.2 Objetivo específico 5.2

Objetivo específico	5.2. Fomentar y fortalecer la cultura política a través de la participación ciudadana
Estrategias	53. Desarrollar programas y/o acciones permanentes para promover la educación cívica, los derechos políticos, la responsabilidad social y la cultura política mediante acciones conjuntas entre sociedad civil, academia y gobierno
	54. Impulsar el empoderamiento de los grupos en situación de exclusión para lograr el pleno ejercicio de sus derechos políticos
Problemas identificados	1. El malestar social o disenso político debe ser visibilizado y atendido. El abstencionismo político ha estado presente en las urnas y en los diferentes espacios públicos. La ciudadanía expresa, pacíficamente, un llamado a las y los gobernantes para ponerse en sintonía. Para abatirlo se debe estar en sintonía con las transformaciones sociales y culturales del momento y con los reclamos de participación.
	2. Una forma de superarlo es mediante la educación cívica y una mejor cultura política.
	3. La participación política representa el componente principal de la ciudadanía, dado que la pertenencia a una colectividad se origina, justamente, en la intervención directa en los asuntos públicos, es decir, ciudadanizando la democracia.
	4. Para garantizar la pluralidad, es necesario promover la educación cívica y fortalecer los valores democráticos entre las y los servidores públicos y la sociedad en general, así como la capacitación a funcionarios y funcionarias para profesionalizar su labor y cumplir su compromiso con la ciudadanía. Formar una ciudadanía democrática y fortalecer la cultura de la

23. Ver, por ejemplo, George H. Sabine: *Historia de la teoría política* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994 [1945]); Leo Strauss y Joseph Cropsey: *Historia de la filosofía política* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993); Jean Touchard: *Historia de las ideas políticas* (Madrid: Tecnos, 2006)).

<p>legalidad en los procesos electorales empodera a la ciudadanía, labor en la que es preciso proteger los derechos político-electorales de las personas con discapacidad y grupos en situación de desventaja social.</p>
<p>5. La participación ciudadana es una vía poderosa para la construcción de una sociedad democrática incluyente y con apego al respeto de los derechos humanos; además, para un buen gobierno, garantiza la gobernabilidad y la orientación adecuada de las políticas y acciones públicas a partir de la decisión colectiva. El ejercicio de la ciudadanía permite que las personas desarrollen acciones tendientes a vincular el ámbito público con el ámbito político.</p>
<p>6. Según la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la participación ciudadana se entiende como: ... proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.</p>
<p>7. La cultura ciudadana está unida al tema de la participación, puesto que implica una cultura corresponsable, de convivencia ciudadana.</p>
<p>8. Sólo fomentando la cultura cívica tendremos una cultura democrática y, a su vez, la concreción de los derechos humanos.</p>
<p>9. La garantía de la participación sólo puede alcanzarse mediante un largo y permanente trabajo de educación y formación cívica política en los más variados ámbitos de la vida institucional y social.</p>
<p>10. En la sociedad es preciso fortalecer todos los esfuerzos de formación, capacitación, información y comunicación ciudadanos dirigidos a la formación de la cultura ciudadana, la corresponsabilidad y la participación en los asuntos de su interés.</p>
<p>11. La Escuela de Administración Pública del Distrito Federal efectúa actividades institucionales de las cuales se desprenden proyectos dirigidos a la profesionalización de las y los servidores públicos en materia de derechos humanos. Esto implica una incidencia directa para cambiar la relación entre ciudadanía y gobierno porque la capacitación genera la posibilidad de influir en el trato directo entre las y los servidores públicos y la ciudadanía, fomentando el diálogo y la verdadera participación democrática. Además, esto sin duda contribuye a cambiar el ejercicio del poder.</p>
<p>12. Sin embargo, a la fecha aún son escasos los esfuerzos que desarrollan las instituciones públicas en esta materia, por lo que es necesario ampliar iniciativas, programas, procedimientos y procesos formativos en todos los espacios públicos y con la ciudadanía.</p>
<p>13. El esfuerzo por alcanzar una cultura cívica de la participación, la democracia y los derechos humanos es una tarea permanente.</p>
<p>14. La participación ciudadana ha encontrado límites legislativos e institucionales.</p>
<p>15. Los mecanismos institucionales de participación ciudadana son diversos e incluyen, al menos, tres: consejos consultivos, consejos ciudadanos y contralorías.</p>
<p>16. La ciudadanía tiene derecho a estar representada en las diferentes instancias públicas, en algunas de ellas por medio de la figura de consejo consultivo (Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable, Consejo Consultivo del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, Consejo de Gobierno de la Procuraduría Social, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Consejo de Mejoramiento Barrial, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, Consejo Directivo del Instituto de Vivienda, Consejo Consultivo Ciudadano para la Prevención y Combate a la Corrupción, Consejo Consultivo de Equidad para los Pueblos Indígenas y las Comunidades Étnicas del Distrito Federal, Asamblea Consultiva del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, Consejo para la Prevención y la Atención Integral del VIH-SIDA del Distrito Federal, Consejo Técnico Consultivo para las Actividades de las Organizaciones Civiles y el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos). Además, existe la participación directa en los Consejos Ciudadanos Delegacionales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la presencia ciudadana es</p>

	testimonial y sus opiniones y propuestas no tienen carácter vinculatorio, por lo que en la mayoría de los casos no son tomadas en cuenta.
	17. Es recomendable que en todas las instancias públicas existan consejos consultivos con participación de la ciudadanía.
	18. En algunas instituciones se instalaron, pero no funcionaron o no lograron fungir como garantes de la participación ciudadana en la toma de decisiones.
	19. Es necesario que las opiniones ciudadanas en los diferentes consejos sean vinculatorias y que exista una forma real de incidencia en la toma de decisiones.
	20. Es necesario un autodiagnóstico de todos los consejos que se encuentran instalados, una evaluación clara y efectiva de los consejos y de quienes los integran, así como del impacto e incidencia en la toma de decisiones, toda vez que algunos no cuentan con una representación ciudadana adecuada, y el impacto político no es el que se requiere; incluso, en algunos, su integración se deja a la discrecionalidad de las y los titulares de las instancias públicas.
	21. Es fundamental que se garantice la participación ciudadana en todas las instancias y que su opinión se considere en la toma de las decisiones.
	22. En cuanto a los Consejos Ciudadanos, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal les confiere un conjunto de atribuciones. El pleno de estos consejos está facultado para emitir opinión sobre programas y políticas por aplicarse en la Ciudad de México y en la demarcación territorial; informar a las autoridades de la Ciudad y de la demarcación sobre los problemas que afecten a sus representados; proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios; conocer y opinar sobre los anteproyectos de Presupuesto de Egresos de las delegaciones; conocer y opinar sobre el Programa Operativo y los Programas Operativos Anuales de las delegaciones; conocer y opinar sobre los informes trimestrales que acerca del ejercicio de sus atribuciones presenten las y los jefes delegacionales, entre otras.
	23. Las y los contralores ciudadanos forman la red de contralorías ciudadanas, que son el instrumento de participación por el que la ciudadanía asume el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública local para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público. Sin embargo, la opinión ciudadana aún es débil y no existen mecanismos de seguimiento a las observaciones y preocupaciones que plantea.
	24. Es necesario identificar y desarrollar las buenas prácticas en la producción de decisiones incluyentes, y sobre todo es necesario fortalecer el marco normativo y procedimental de la Ciudad para garantizar la efectiva participación de la ciudadanía en todos los espacios de la Administración Pública y dar cumplimiento a una gestión de gobierno democrática, participativa y acorde al interés de la mayoría de las y los habitantes.
	25. Los partidos tienen la tarea de garantizar un anclaje sólido entre la sociedad civil y la democracia a través de la educación política de la sociedad, educación que tenga efectos positivos sobre el crecimiento de los valores democráticos. Pero si los partidos políticos son poco democráticos en su vida interna y en sus prácticas con la sociedad, es muy difícil llevar a cabo esta tarea. La relevancia del tema implica una reflexión, en primer lugar, sobre su democratización, en cuanto si son los portadores de proyectos de transformación social y desarrollo de la institucionalidad democrática, y en segundo lugar, sobre el hecho de que la ciudadanía manifieste su insatisfacción con el tipo de democracia que se ha generado.
	26. El principio de igualdad se ha impuesto como requisito para facilitar el acceso de las personas a las decisiones públicas promoviendo la concertación, la programación negociada y la más amplia participación a través de métodos que aseguren igualdad de oportunidades. A pesar de la persistencia de problemas de exclusión y de “mucho discriminación”, se identifican avances.
	27. Las instituciones públicas y de gobierno deben contar con programas permanentes dirigidos a las y los servidores públicos de todos los niveles, en especial a las y los directivos y a quienes

trabajan en contacto con la comunidad, para lograr su sensibilización y comprensión en torno a la importancia de la participación ciudadana en las decisiones sobre asuntos públicos.
---

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí, con una reserva. El objetivo específico plantea fomentar y fortalecer la cultura política a través de la participación ciudadana. Las soluciones posibles se plantean en varios problemas identificados: 2 (educación cívica, mejor cultura política), 4 (educación cívica; fortalecer valores democráticos; capacitar; cultura de la legalidad en los procesos electorales), 10 (fortalecer los esfuerzos de formación, capacitación, información y comunicación ciudadanos), 17 (todas las instancias públicas deben tener consejos consultivos con participación ciudadana), 19 (las opiniones ciudadanas en los consejos deben ser vinculatorias), 20 (realizar autodiagnóstico de los consejos), 21 (se debe garantizar la participación ciudadana en todas las instancias; se debe considerar la opinión ciudadana en la toma de decisiones) y 24 (identificar y desarrollar las buenas prácticas en la producción de decisiones incluyentes; fortalecer el marco normativo y procedimental de la ciudad). La reserva tiene que ver con una diferencia entre lo propuesto en los problemas identificados 19 y 21: en el primero se propone que las opiniones ciudadanas sean vinculantes, en tanto en que la segunda se propone que la opinión ciudadana se considere en la toma de decisiones. Sería recomendable que se mantenga la diferencia dependiendo de la naturaleza del problema en que se participe.

Los otros problemas identificados (1, 3, 5 a 9, 11 a 16, 18, 22, 23, 25 y 26) dan razones por las que es importante la formación y detallan elementos a considerar en cuanto a los consejos y los partidos políticos, por ejemplo.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente. El objetivo específico plantea fomentar y fortalecer la cultura política a través de la participación ciudadana. La estrategia 53 establece desarrollar programas y/o acciones permanentes para promover la educación cívica, los derechos políticos, la responsabilidad social y la cultura política. Estos elementos se relacionan con lo que establece el objetivo específico, aunque no queda claro si se busca desarrollar cada uno de los cuatro elementos por sí mismos, en conjunto o en combinaciones, dependiendo del problema. La estrategia 54 establece impulsar el empoderamiento de los grupos en situación de exclusión. Aunque es clara, se plantea algo que requiere un proceso que eventualmente llevará a lo que se plantea en el objetivo específico, es decir, se incluyen procesos diferentes que requieren tiempos diferentes.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí, en particular en la estrategia 53 (programas y/o acciones).

#### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Sí. La estrategia 53 establece programas o acciones. Tres problemas identificados que se listaron en la respuesta a la pregunta I coinciden con la solución propuesta en la estrategia: 2 (educación cívica, mejor cultura política), 4 (educación cívica; capacitar), 10 (fortalecer los esfuerzos de formación, capacitación, información y comunicación ciudadanos).

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

En el problema identificado 1 se establece que “El malestar social o disenso político debe ser visibilizado y atendido. El abstencionismo político ha estado presente en las urnas y en los diferentes espacios públicos. La ciudadanía expresa, pacíficamente, un llamado a las y los gobernantes para ponerse en sintonía. Para abatirlo se debe estar en sintonía con las transformaciones sociales y culturales del momento y con los reclamos de participación”, y en el problema identificado 2 se establece que “Una forma de superarlo es mediante la educación cívica y una mejor cultura política”.

Dado que en el objetivo específico se plantea que se fortalecerá la cultura cívica a través de la participación ciudadana, y que en la estrategia 53 se establece la necesidad de desarrollar programas o acciones para promover la educación cívica (en que cabría suponer se enfatizarán los derechos políticos, la responsabilidad social y la cultura política) entonces se debe asumir que aquello que actuará como variable independiente (la educación cívica) sobre la variable dependiente (participación ciudadana) es el foco de atención para las políticas públicas –dado un cambio en la educación habrá un cambio en la cultura y, por lo mismo, un cambio en la participación.

El problema es que, a pesar de la lógica del argumento, no se menciona en momento alguno del diagnóstico cuál es la cultura cívica y política que impera en los diferentes grupos de la Ciudad de México, tomando en consideración todas las características sociodemográficas. Se parte de una idea que se va a aplicar a todas y todos los sujetos de derechos sin haber determinado las culturas que poseen las diferentes personas. Estas características de las y los sujetos de derechos determinarán el tipo de educación cívica que deban recibir, además de determinar el tipo de programa a desarrollar para esos grupos. No es lo mismo buscar inculcar la cultura democrática con gente cuya cultura política ya es democrática que con gente cuya cultura política es autoritaria, por ejemplo.

El primer problema por considerar, entonces, es que se requiere conocer a la gente a quien se va a impartir la educación cívica. Sin esa información se considera que será difícil lograr los objetivos deseados o justificar la inversión de recursos en algo que ya existe.

El segundo problema por considerar es lo amplio del objetivo específico. Dado que se puede incluir a cualquier persona o grupo de personas, cabría suponer que el esfuerzo será en los diferentes niveles educativos, en los lugares de trabajo, para diferentes grupos de edad y muchos otros elementos. No queda claro que sea realizable un objetivo tan amplio, así que se entiende que en la estrategia 54 se acote a grupos en situación de exclusión, aunque en el diagnóstico se hable, en el problema identificado 11, del papel de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal en cuanto a la profesionalización de servidoras y servidores y en el problema identificado 12 de las limitaciones de dichas acciones. Con

ello cabría suponer que el segundo grupo a considerar es el de servidoras y servidores. Pero debido a que se considera a los consejos en el problema identificado 22 y las instancias en que puede participar la ciudadanía en el problema identificado 16, pareciera que se deben realizar cursos especializados para servidores y servidoras y cursos para las personas que formen parte de los consejos. De esta manera ya se ha delimitado cuántos tipos de cursos serían necesarios, al menos en un primer momento.

El tercer problema es la relación entre teoría y práctica que se especifica en esta matriz. No es cuestión meramente de diseñar los cursos en cuanto a los temas a cubrir (algo que abre las puertas a muchos temas a considerar y a muchas formas de enseñar esos temas), sino de desarrollar actividades que permitan relacionar lo teórico y el deber ser con lo que es para modificar esa realidad, siendo que hay diferentes realidades (culturas organizacionales) en los diferentes entes gubernamentales (algunos son más abiertos que otros, por ejemplo). ¿Se buscaría cambiar a los entes gubernamentales con esas actividades prácticas? ¿O qué es lo que se haría con esas prácticas de ciudadanía?

Finalmente, el último problema a considerar es un supuesto implícito en este capítulo. En varios de los problemas identificados (3 y 5, por ejemplo) se da a entender que toda persona que viva en la ciudad deberá participar. Sin embargo, existen tres limitantes a considerar. Primero, no toda persona tiene que participar. Esa termina siendo una decisión que debe tomar la persona y no una decisión que se tome por la persona. Sería irónico buscar crear una sociedad democrática obligando a la gente a participar. Segundo, hay momentos en que parece que el modelo ateniense de participación es el que se tiene en mente (soy un ciudadano o una ciudadana en la medida que participo). Sin embargo, en la misma Atenas de la época clásica se reconoció que era imposible que todo mundo participara, incluso que no era deseable, por lo que se recurrió a un sistema bastante complejo de representación. La duda que queda para la Ciudad de México es la factibilidad de querer tanta participación. Tercero, ¿existen consecuencias negativas a una alta participación si no se han considerado las reglas por las que esa participación ayudaría a tomar decisiones? Aunque la unanimidad para determinar la voluntad general (Rousseau) puede ser ideal, no es realista. Entonces, ¿cómo se van a tomar decisiones para garantizar que la participación no termine siendo un elemento de parálisis o de ciclos interminables de discusiones en que no se logran acuerdos y en que es necesario tomar una decisión, tal vez en forma dictatorial?

### 1.3 Objetivo específico 5.3

Objetivo específico	5.3. Elaborar y proponer la discusión y reformas al marco legislativo para mejorar los mecanismos de participación ciudadana
Estrategias	55. Reformar la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal para garantizar el ejercicio pleno de sus mecanismos
	56. Medir permanentemente la participación ciudadana, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y de la academia
	57. Aplicar los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley de Participación Ciudadana
Problemas identificados	1. La participación ciudadana es una vía poderosa para la construcción de una sociedad democrática incluyente y con apego al respeto de los derechos humanos; además, para un buen gobierno, garantiza la gobernabilidad y la orientación adecuada de las políticas y acciones públicas a partir de la decisión colectiva. El ejercicio de la ciudadanía permite que las personas desarrollen acciones tendientes a vincular el ámbito público con el ámbito político.

	2. Según la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la participación ciudadana se entiende como: ... proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.
	3. Se debe ampliar la participación política para favorecer la capacidad asociativa de la sociedad civil, su desarrollo y fortalecimiento, así como facilitar su participación en la promoción, protección, defensa y garantía del derecho humano a la participación política directa.
	4. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal incluye como parte importante la participación de la sociedad durante todo el proceso de los actos de gobierno, desde la planeación hasta el seguimiento y la evaluación; asimismo establece sus principios. Se espera que la participación contribuya a resolver problemas de interés colectivo y genere cambios que beneficien y mejoren las formas de organización de la sociedad. Además, se otorga a la participación ciudadana un atributo rector en la aprobación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en el fortalecimiento de la contraloría social.
	5. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal prevé la participación de las personas que habitan en su territorio, incluidas las extranjeras. Se requieren nuevas adecuaciones con objeto de que, en los casos de referéndum o iniciativa popular, los porcentajes de participación ciudadana sean más asequibles. Se evitaría así posponer o diferir sin causa justificada la discusión o aprobación de los instrumentos participativos. Al mismo tiempo, las modificaciones deben abrir los procesos para garantizar la pluralidad de voces interesadas en el cumplimiento de la agenda de los derechos políticos.
	6. Es necesario modificar la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal respecto a las formas de brindar formación y capacitación a las y los habitantes acerca de los mecanismos de participación ciudadana que abarca la legislación local. También se deben reformar los criterios sobre los plazos y porcentajes del plebiscito, referéndum e iniciativa popular y para considerar su carácter vinculante.

### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí. Se presentan dos soluciones específicas. El objetivo específico determina elaborar y proponer reformas al marco legislativo para mejorar los mecanismos de participación ciudadana. El problema identificado 5 propone adecuaciones a la Ley de Participación Ciudadana (en los casos de referéndum o iniciativa popular los porcentajes de participación ciudadana deben ser más asequibles; se deben abrir los procesos para garantizar la pluralidad de voces interesadas en el cumplimiento de la agenda de los derechos políticos), en tanto que el problema identificado 6 propone modificaciones a la misma ley (formas de brindar formación y capacitación a las y los habitantes acerca de los mecanismos de participación ciudadana que abarca la legislación local; criterios sobre plazos y porcentajes del plebiscito, referéndum e iniciativa popular y para considerar su carácter vinculante).

### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategias?

Parcialmente, con reservas ya que sólo hay claridad en cuanto a una estrategia que parece no cubrir toda la gama de opciones para la participación ciudadana. El objetivo específico determina elaborar y proponer reformas al marco legislativo para mejorar los mecanismos de participación ciudadana. La estrategia 55 especifica reformar la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal para garantizar el ejercicio de sus mecanismos. La duda que se presenta es si basta con reformar una ley para que mejoren los mecanismos de participación, en particular cuando se considera lo que quedó establecido

en los problemas identificados 17 (trece instrumentos participativos de la democracia directa y participativa) y 33 (instancias públicas en que puede estar representada la ciudadanía) del objetivo específico 5.1, es decir, existen muchos otros instrumentos e instancias de representación a considerar. ¿Es el caso que sólo la Ley de Participación del Distrito Federal rige a todos los instrumentos e instancias? La estrategia 56 plantea medir la permanentemente la participación ciudadana. ¿Se refiere esto a medir todos los tipos posibles de participación en que se usen los instrumentos e instancias que existen? ¿Se refiere a elecciones también, o es en adición a las elecciones? ¿Para qué fin se busca medir permanente la participación? ¿Qué se logra con ello? Tal vez el problema no sea medir la participación, sino tener una idea de quiénes participan (¿existe un sesgo, por ejemplo?), los logros obtenidos en cuanto a acuerdos y en cuanto a resultados, y quiénes ganan y pierden debido a las decisiones tomadas en acuerdo con quienes participaron. Finalmente, la estrategia 57 estipula aplicar los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Aquí se establece que se cumpla lo establecido en la ley.

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente. Aunque es claro que se busca reformar la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, no queda claro cómo esa reforma va a solucionar los problemas de la participación y cómo se va a lograr que la ley promueva los objetivos que se plantean.

### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Sí en tanto que los problemas identificados 5 y 6 se centran en reformar la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y que ese es el objetivo de las estrategias 55, 56 y 57.

### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Una distinción que no se realizó en el diagnóstico o en las matrices programáticas es entre incentivar la participación y reducir las barreras de entrada para ejercer el derecho a participar. Se pasa inmediatamente al segundo elemento (¿cómo se puede garantizar que quien desea participar lo pueda hacer y que su participación sea significativa?) sin considerar el primer elemento (¿cómo es posible lograr que se aumente la participación o que haya interés en participar?). Esta es una omisión extraña dado que el propósito del objetivo específico 5.2 es precisamente garantizar que haya interés por participar (sea porque se parte de una idea de interés propio –personal o grupal– o porque se parte de una razón ética –es mi derecho y mi deber como ciudadana o ciudadano) y que se propone un mecanismo posible en el problema identificado 2 (educación cívica y mejor cultura política) de esa estrategia.

Como tal, el problema no es sólo garantizar el ejercicio pleno de los mecanismos (estrategia 55) sino lograr que haya interés por usarlos. El problema que no se considera en este caso es que los resultados que se obtengan dependen de quiénes hayan participado. Por ejemplo, cuando se modifican propuestas esas modificaciones dependen de las agendas y preferencias de quienes hayan participado, es decir, aquello que se acuerde llevará el sesgo de quienes participaron. Entonces, el problema es garantizar que haya pluralidad en las visiones que se discutan para que las propuestas y modificaciones reflejen esa pluralidad. El riesgo presente y no considerado es que los mecanismos en la ley no terminen siendo

usados por una parte de la población ya que ello crearía sesgos en las políticas públicas que resultaran de ello.

#### *1.4 Objetivo específico 5.4*

Objetivo específico	5.4. Construir un espacio público más democrático donde la ciudadanía cuente con acceso real a la toma de decisiones
Estrategias	58. Fortalecer los consejos ciudadanos de los órganos político-administrativos de la Ciudad de México
	59. Impulsar la ciudadanización de los órganos consultivos y de decisión de las instituciones con las que cuenta la Ciudad de México
	60. Regularizar la instalación y funcionamiento de consejos consultivos de las dependencias en la Ciudad de México, de modo que se garantice la incorporación de las propuestas y aportes que formulen sus integrantes
	61. Fortalecer la coordinación entre el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad México y el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México para darle un enfoque de equidad de género y una perspectiva de derechos humanos a las políticas públicas
	62. Identificar, analizar y adaptar las experiencias nacionales e internacionales en la promoción de los derechos políticos y la participación ciudadana
	63. Crear la figura de la Defensoría de la Participación Ciudadana
	64. Revisar el protocolo de control de multitudes de conformidad con el derecho internacional de derechos humanos, donde se proteja el derecho político a la protesta social y se considere el establecimiento de canales de diálogo con organizaciones de la sociedad civil
Problemas identificados	1. La participación ciudadana es una vía poderosa para la construcción de una sociedad democrática incluyente y con apego al respeto de los derechos humanos; además, para un buen gobierno, garantiza la gobernabilidad y la orientación adecuada de las políticas y acciones públicas a partir de la decisión colectiva. El ejercicio de la ciudadanía permite que las personas desarrollen acciones tendientes a vincular el ámbito público con el ámbito político.
	2. Según la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la participación ciudadana se entiende como: ... proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.
	3. La movilización política y social es un elemento esencial del orden democrático y una garantía de derechos. El derecho político a la manifestación social integra los derechos establecidos en la Constitución referentes a libertad de reunión, expresión, asociación y petición. Su compleja naturaleza jurídica deriva de que es un derecho político integrado por otros derechos que sirven de medio para su protección, exigencia y vigencia.
	4. Es necesario asegurar la mayor protección a las personas que ejercen su derecho a la manifestación política en el espacio público.
	5. Para favorecer el derecho político a la protesta social, es necesario modificar la legislación en la materia; por ejemplo, aquellas normas que limitan el pleno ejercicio de este derecho político estableciendo el requisito de dar aviso previo para llevar a cabo una manifestación pública, lo que de alguna manera podrían inhibir, restringir e incluso castigar el libre ejercicio del derecho a la manifestación.
	6. El sistema de las Naciones Unidas considera que las manifestaciones constituyen una alternativa a la violencia que pueden suscitar las necesidades e intereses confrontados entre las personas y el Estado.

	7. El Instituto Electoral del Distrito Federal cuenta con un plan de capacitación a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, así como a los Consejos Delegacionales que desarrolla mediante un calendario anual. Estos cursos se comparten a través de las coordinaciones distritales, quienes a su vez tienen el acercamiento con los Comités y los Consejos de los Pueblos.
	8. La Escuela de Administración Pública del Distrito Federal efectúa actividades institucionales de las cuales se desprenden proyectos dirigidos a la profesionalización de las y los servidores públicos en materia de derechos humanos. Esto implica una incidencia directa para cambiar la relación entre ciudadanía y gobierno porque la capacitación genera la posibilidad de influir en el trato directo entre las y los servidores públicos y la ciudadanía, fomentando el diálogo y la verdadera participación democrática. Además, esto sin duda contribuye a cambiar el ejercicio del poder.
	9. Sin embargo, a la fecha aún son escasos los esfuerzos que desarrollan las instituciones públicas en esta materia, por lo que es necesario ampliar iniciativas, programas, procedimientos y procesos formativos en todos los espacios públicos y con la ciudadanía.
	10. En cuanto a los Consejos Ciudadanos, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal les confiere un conjunto de atribuciones. El pleno de estos consejos está facultado para emitir opinión sobre programas y políticas por aplicarse en la Ciudad de México y en la demarcación territorial; informar a las autoridades de la Ciudad y de la demarcación sobre los problemas que afecten a sus representados; proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios; conocer y opinar sobre los anteproyectos de Presupuesto de Egresos de las delegaciones; conocer y opinar sobre el Programa Operativo y los Programas Operativos Anuales de las delegaciones; conocer y opinar sobre los informes trimestrales que acerca del ejercicio de sus atribuciones presenten las y los jefes delegacionales, entre otras.
	11. Es imprescindible el rediseño de los Comités Ciudadanos y de los Pueblos a fin de evitar que sigan siendo correas de transmisión de las y los funcionarios de los órganos político-administrativos y de los partidos políticos, y poder recuperar su misión como instancias de coordinación y gestión ciudadana en el territorio, dependientes de la Asamblea Ciudadana, instancia máxima de participación de las comunidades y a la que deben rendir cuentas acerca de su desempeño.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. En el objetivo específico se plantea construir un espacio público más democrático para que la ciudadanía cuente con acceso real a la toma de decisiones. Lo más cercano a una solución es el problema identificado 9, que plantea la necesidad de ampliar iniciativas, programas, procedimientos y procesos formativos en todos los espacios públicos y con la ciudadanía. El problema reside en especificar cómo esas herramientas van a ayudar a lograr lo que se propone en el objetivo específico.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

El objetivo específico plantea varias ambigüedades en cuanto a la definición apropiada y relevancia de conceptos como espacio público, ciudadanía, acceso real y toma de decisiones. Por ejemplo, el espacio público no es necesariamente un espacio (aunque lo sea, como calles, parques y vecindarios donde se pueda transitar y convivir con otras personas), sino también algo que permite generar o reforzar el tejido social (un concepto algo metafórico) para promover la cohesión social. En este caso se plantea un espacio donde las y los sujetos de derechos puedan interactuar con quienes toman decisiones en el gobierno. Lo que no queda claro es cuál de los modelos de democracia (problemas identificados 25, 26

y 27 del objetivo específico 5.1) aplicaría en este contexto y en qué momento. Parecería que se consideraría la democracia participativa como modelo, pero sin que quede claro nivel e incidencia.

Debido a que se busca el acceso a la toma de decisiones, queda la duda de si es factible el acceso a todo campo de políticas públicas y a todo tipo de problemas dentro de esos campos. No se puede ignorar que hay temas que son técnicos y requieren especialización para entender el problema y para poder proponer soluciones adecuadas y viables. Debido a esto, el acceso real se vería limitado. Es necesario, entonces, dar mayor claridad en cuanto a para qué se quiere el acceso. ¿Es para presentar problemas que no se están considerando, para presentar dudas y preocupaciones en cuanto a lo que se está haciendo, o en cuanto a lo que se propone hacer? ¿Qué se espera lograr en cuanto a la toma de decisiones?

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente. En las estrategias 58, 59 y 60 se centra la atención en los consejos ciudadanos (58) y en los consejos consultivos (59 y 60). Las estrategias presentan una solución, aunque a nivel general y siempre y cuando se resuelvan los problemas identificados con los consejos ciudadanos y con los consejos consultivos. La estrategia 61 busca fortalecer la coordinación entre el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (¿se refiere a la Secretaría Ejecutiva o al Comité de Seguimiento y Evaluación?) y el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México (aunque el objetivo de esta coordinación deba ser especificado con mayor claridad). Como está planteada, la estrategia no ofrece una solución que se relacione con la participación ciudadana, a menos que se considere en forma indirecta. La estrategia 62 propone identificar, analizar y adaptar experiencias internacionales. Se debe asumir que sería en cuanto a cómo construir espacios públicos y en cuanto a acceso real a la toma de decisiones. La ambigüedad de para qué se realizarían estos estudios (asumiendo no existan) no permite considerar que esta sea una solución. La estrategia 63 busca crear la Defensoría de Participación Ciudadana. ¿Es similar a la propuesta que el Tribunal Electoral del Distrito Federal y el Instituto Electoral del Distrito Federal propusieron en 2016, la Defensoría de Oficio Electoral, por ejemplo? ¿Qué funciones se espera que tuviera esa defensoría, es decir, qué defendería y cómo garantizaría que se respetaran las decisiones que tomara? Como está planteado no se puede considerar que sea una solución. Finalmente, la estrategia 64 estipula revisar el protocolo de control de multitudes. La solución es para un espacio particular, por lo que es una solución particular que no se puede considerar generalizable al objetivo específico. Por el momento, debería considerarse que la solución se presenta en las estrategias 58, 59 y 60.

### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No. Los problemas identificados 1 (construcción de una sociedad democrática incluyente, buen gobierno, orientación de las políticas a partir de decisiones colectivas) y 2 (construcción social de políticas públicas) especifican la relevancia de la participación ciudadana. No ofrecen una solución.

Los problemas identificados 3 (la movilización política y social es esencial para el orden democrático y garantía de derechos), 4 (asegurar la mayor protección a quienes ejercen el derecho a la manifestación política) y 6 (la Organización de las Naciones Unidas considera que las manifestaciones son una alternativa a la violencia) también establecen la relevancia del derecho a la protesta social, sin brindar

solución concreta. Llama la atención un elemento implícito del problema identificado 6: las manifestaciones son una válvula de escape cuya alternativa es la violencia. Quiere decir, entonces, que al menos para ese problema no se puede considerar que estén funcionando los espacios públicos de concertación o que esté funcionando el acceso a la toma de decisiones. Incluso se puede alegar que en ese caso en particular no es posible hablar de una democracia participativa que funcione.

Los problemas identificados 7 (el Instituto Electoral del Distrito Federal cuenta con un plan de capacitación a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos), 8 (la profesionalización de servidores y servidoras por parte de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal incide directamente para cambiar la relación entre ciudadanía y gobierno y a cambiar el ejercicio del poder), 10 (facultades de los Consejos Ciudadanos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal) y 11 (rediseño de los Comités Ciudadanos y de los Pueblos para evitar que sigan siendo correas de transmisión de las y los funcionarios de los órganos político-administrativos y de los partidos políticos) se centran en los Comités. Sólo el último problema identificado plantea un problema del que se puede derivar una solución: fortalecer a la Asamblea Ciudadana para que sea un contrapeso a los partidos políticos y quienes detentan el poder en las instancias ejecutoras (una idea demasiado general que requiere una consideración detallada de ingeniería institucional).

Quedan, entonces, dos problemas identificados: 5 (modificar la legislación relacionada con el derecho a la manifestación) y 9 (si se modifica de la siguiente manera: se requieren mayores esfuerzos por parte de las instituciones públicas por medio de ampliar iniciativas, programas, procedimientos y procesos formativos en todos los espacios públicos y con la ciudadanía) como soluciones generales para las estrategias 64 (revisar el protocolo de control de multitudes) y 58 y 59 (fortalecer los consejos ciudadanos de los órganos político-administrativos; impulsar la ciudadanización de los órganos consultivos y de decisión), respectivamente.

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

La claridad conceptual y un marco teórico adecuado son dos virtudes que no se valoran suficientemente. Este es un caso en que la claridad conceptual y un marco teórico adecuado hubieran ayudado a tener mayor claridad en cuanto a lo que se enuncia.

Es entendible que se quiera mayor acceso a la toma de decisiones y que existan mecanismos que faciliten la vinculación entre las y los sujetos de derechos con las y los servidores, pero no hay claridad en cuanto a esos mecanismos –algo más específico que espacios públicos– y en cuanto a los arreglos organizacionales que facilitarían el proceso –eso es un poco más claro, aunque se regresa al problema que se había identificado en el primer apartado del documento: es necesario conocer cómo funcionan y lo que resulta de esas cajas negras, en este caso especificadas como consejos. Por ejemplo, en el problema identificado 11 (es imprescindible el rediseño de los Comités Ciudadanos y de los Pueblos a fin de evitar que sigan siendo correas de transmisión de las y los funcionarios de los órganos político-administrativos y de los partidos políticos) queda la duda de cómo se sabe que es el caso y, más que nada, qué explica que se haya llegado a este resultado (es decir, qué explica esta situación y, a partir de ello, cómo se pueden crear mecanismos, incentivos y desincentivos, tales que se corrija el problema). Queda claro que se detectan problemas que preocupan mucho ya que aquello que debería acercar a las

y los sujetos de derechos con quienes deberían representar sus intereses colectivos no está funcionando. Queda claro, asimismo, que la solución no resulta ser clara más allá de las generalidades que se plantean.

Puede llamar la atención el que se apoye con reservas el mayor acceso a la toma de decisiones. En el diagnóstico y en las matrices programáticas no se aclara para qué se quiere ese acceso, en qué casos las decisiones de quienes participen sean obligatorias para el gobierno y en qué casos sean recomendaciones o consideraciones, qué tanto tiempo se deba discutir un tema y en qué casos sea necesario que las preferencias de quienes participan en los consejos no puedan ser consideradas como opciones por parte de las y los servidores. Asimismo, no queda claro cómo se va a lograr participar en los consejos y cuáles son los requisitos mínimos para poder participar, como tampoco queda claro si se requerirán consejos más profesionales entre más técnico sea el problema que se deban.

En síntesis, los problemas que se deben considerar son previos a la formulación de las políticas públicas. Es a partir de las respuestas que se presenten que será factible determinar los elementos a considerar en el diseño e implementación de políticas públicas.

### 1.5 Objetivo específico 5.5

Objetivo específico	5.5. Aumentar la incidencia de la participación ciudadana
Estrategias	65. Elaborar una iniciativa de reformas a la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal y actualizar el Reglamento de la Ley de Fomento para favorecer la sustentabilidad y sostenibilidad de las actividades que realizan las organizaciones
	66. Establecer y consolidar los mecanismos y herramientas establecidos en la Ley de Fomento y su Reglamento actuales
	67. Revisión del esquema de incentivos fiscales y legales con el propósito de fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil
	68. Incrementar los recursos que se destinan al Programa de Coinversión
Problemas identificados	1. La participación ciudadana es una vía poderosa para la construcción de una sociedad democrática incluyente y con apego al respeto de los derechos humanos; además, para un buen gobierno, garantiza la gobernabilidad y la orientación adecuada de las políticas y acciones públicas a partir de la decisión colectiva. El ejercicio de la ciudadanía permite que las personas desarrollen acciones tendientes a vincular el ámbito público con el ámbito político.
	2. Según la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la participación ciudadana se entiende como: ... proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.
	3. Las acciones de fomento para las sociedad civil organizada no son lo suficientemente efectivas ni consistentes con lo establecido en la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal y su Reglamento. No está abonando a la generación de un entorno favorable para su quehacer. Ponen en riesgo la sustentabilidad y sostenibilidad de las actividades que realizan las organizaciones. Por un lado, se observan restricciones que minan sus capacidades internas: limitado financiamiento, exigencia de múltiples informes financieros y narrativos, escasos incentivos legales y fiscales y baja institucionalidad de los escasos órganos públicos financiadores y/o con los que se tiene interlocución para incidir en los problemas públicos. Por otro lado, no están funcionando o no se

han creado los mecanismos y herramientas para el fomento, como el Consejo de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones en el Distrito Federal. Tampoco se ha elaborado el Programa General de Fomento.
---

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. En el diagnóstico se identifican razones por las que la participación ciudadana es importante, como se plantea en los problemas identificados 1 (construcción de una sociedad democrática incluyente y con apego al respeto de los derechos humanos; garantiza gobernabilidad y orientación adecuada de las políticas y acciones públicas; vincular el ámbito público con el ámbito político) y 2 (proceso de construcción social de las políticas públicas; canaliza, da respuesta o amplía a los derechos de las personas, organizaciones o grupos, y comunidades y pueblos indígenas). No se plantean mecanismos o estrategias que permitan aumentar la incidencia.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategias?

No. En el objetivo específico se plantea aumentar la incidencia de la participación ciudadana, y en las estrategias se plantea algo diferente. La estrategia 65 estipula elaborar una iniciativa de reformas a la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal y actualizar el Reglamento; la estrategia 66 busca establecer y consolidar los mecanismos y herramientas establecidos en la Ley y su Reglamento; la estrategia 67 propone revisar el esquema de incentivos fiscales y legales; y la estrategia 68 estipula incrementar los recursos que se destinan al Programa de Coinversión. Aunque se reconoce la relevancia de las organizaciones de la sociedad civil para transmitir información, demandas y exigencias, además de soluciones, al gobierno, no queda claro cómo las medidas propuestas en las estrategias se traducen en un aumento en la incidencia de la participación ciudadana. Las y los ciudadanos no tienen por qué participar a través de las organizaciones de la sociedad civil para incidir sobre el gobierno.

Las estrategias 65 y 67 especifican el objetivo de esta matriz programática: favorecer la sustentabilidad y sostenibilidad de las actividades que realizan las organizaciones y fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, respectivamente.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

No si se parte del objetivo específico. Se proponen soluciones en las estrategias para un objetivo que se incluye en las estrategias y no en el objetivo específico. Lo que se busca en este caso es favorecer la sustentabilidad y sostenibilidad de las actividades que realizan las organizaciones y fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, que no es lo que solucionaría el problema que se plantea en el objetivo específico. Sí cuando se parte de los dos objetivos en las estrategias.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No en cuanto a lo que se especifica en el objetivo específico. Por una parte, en el diagnóstico no se ofrecen soluciones, sino que se plantean ventajas de la participación. Por otra parte, las soluciones que

se plantean están especificadas en las estrategias y son para fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y no a la participación como tal. Esto se especificó en la respuesta a la pregunta II.

Si se considera que el objetivo específico es lo que se presenta en dos de las estrategias (favorecer la sustentabilidad y sostenibilidad de las actividades que realizan las organizaciones y fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil) entonces en el diagnóstico sí se ofrecen dos soluciones. En el problema identificado 3 se consideran dos elementos de los que se derivan posibles soluciones. Debido a que la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal y su Reglamento no están abonando a la generación de un entorno favorable para el quehacer de las organizaciones de la sociedad civil su quehacer, sería necesario: 1. Resolver las restricciones que minan las capacidades internas de las organizaciones (aumentar el financiamiento, reducir el número de informes financieros y narrativos, aumentar los incentivos legales y fiscales, institucionalizar y aumentar el número de órganos públicos financiadores y/o con los que se tiene interlocución para incidir en los problemas públicos); y 2. Hacer que funcionen o crear mecanismos y herramientas para el fomento (Consejo de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones en el Distrito Federal) y elaborar el Programa General de Fomento.

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Al determinar que el objetivo específico realmente está especificado en dos de las estrategias surge la duda de por qué no se incluyó de esa manera en la matriz programática. El objetivo específico presentado en el programa no ayuda a entender la lógica de las estrategias. Debido a esto, es necesario considerar el objetivo implícito y específico que se presenta en las estrategias y no el planteado y difuso que se presenta en el objetivo específico. Es a partir del objetivo específico implícito (fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil) que se debe considerar lo especificado en las estrategias para que la matriz tenga sentido. Esto, empero, es una propuesta que no es realizable mientras no se lleven a cabo modificaciones al Programa.

Debido al cambio que se propone para dar sentido a la matriz programática, es necesario considerar algunas preguntas relacionadas con lo que implica. Favorecer la sustentabilidad y sostenibilidad de las actividades que realizan las organizaciones, como se presenta en la estrategia 65, no es otra cosa que favorecer a las organizaciones. Se apoya a las organizaciones para que realicen sus actividades. ¿Qué justifica el que desde el gobierno se financie a las organizaciones de la sociedad civil para que realicen sus funciones? ¿Cuáles son los bienes públicos o estudios que producen las organizaciones de la sociedad civil? ¿En qué formas hacen las organizaciones que el gobierno responda mejor a las demandas de las y los sujetos de derechos? ¿De qué formas se logra que las organizaciones no actúen en forma que beneficie a sus propias agendas?

Estas preguntas pueden ser consideradas como inadecuadas a la labor que hacen las organizaciones de la sociedad civil. También es cierto que no plantear estas preguntas deja de lado la posibilidad de que las organizaciones sean controladas por el gobierno si éste les otorga recursos que cubran los déficits que puedan tener. El riesgo de que las organizaciones sea cooptadas por el gobierno es una realidad, en especial cuando se considera que la mayor parte de la historia política del país después de la Revolución ha sido de clientelismos y de corporativismo.

Si se considera que desde el gobierno se otorguen o faciliten recursos que promuevan las acciones de las organizaciones entonces también se deben desarrollar mecanismos que garanticen la autonomía e independencia de las organizaciones. De otra forma puede resultar que las organizaciones se vean obligadas a apoyar la agenda del gobierno en turno y no aquellas acciones que favorecen a la sociedad.

### 1.6 Objetivo específico 5.6

Objetivo específico	5.6. Ampliar el ámbito de la participación político electoral, garantizando que en los procesos electorales no exista discriminación, incluso con la utilización de lenguaje incluyente y la accesibilidad durante las jornadas electorales
Estrategias	69. Impulsar acciones que beneficien e incentiven la participación ciudadana mediante la figura de las candidaturas independientes
	70. Desarrollar acciones para lograr el reconocimiento de usos y costumbres indígenas y el voto de personas con discapacidad, y otras medidas orientadas a abatir la discriminación de grupos discriminados políticamente
	71. Diseñar campañas adecuadas a los diversos grupos de población para fomentar la participación ciudadana en los procesos electorales
Problemas identificados	1. Entre los derechos políticos, el derecho a votar se reconoce plenamente. Sin embargo, persisten carencias y rezagos, sobre todo, aunque no exclusivamente, en las posibilidades reales de participación y manifestación política de los distintos grupos sociales y en los diferentes espacios públicos.
	2. La reforma política de 2012 es un proceso que necesita refinarse ya que los requerimientos que se establecen para registrar una candidatura independiente son excesivos. Una vez logrado el registro, las y los candidatos independientes enfrentan desventajas frente a las candidaturas de los partidos políticos. Se deben impulsar acciones que, en concordancia con el principio de progresividad, busquen generar mejores condiciones para que se pueda ejercer de forma efectiva y con menores restricciones el derecho a la participación política mediante las candidaturas independientes y/o generar nuevas figuras.
	3. El reconocimiento de los derechos político-electorales de la población indígena es insuficiente.
	4. La democracia se sustenta en el principio de la participación efectiva de la ciudadanía y no puede entenderse sin normas que promuevan y regulen el respeto a los derechos humanos de todas las personas y grupos de población, como son los pueblos y comunidades indígenas.
	5. Los derechos políticos deben permitir a estos pueblos elegir a sus representantes a través de sus propias reglas, usos y costumbres.
	6. Estos métodos están representados por las disposiciones que aplican y observan en el interior de sus comunidades y que son producto de los sistemas normativos tradicionales de tipo jurídico, político, religioso o parental. Es importante que dichos mecanismos sean incorporados en los ordenamientos legales, el electoral y el de la participación.
	7. Los derechos políticos más conculcados de los pueblos indígenas son el derecho a la consulta y al consentimiento previo. Se mantiene la necesidad de aprobar un nuevo marco legal que reconozca plenamente sus derechos colectivos.

#### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. Los temas que se consideran en el diagnóstico no cubren lo que se especifica en el objetivo específico (ampliar el ámbito de participación, garantizar que no exista discriminación, uso de lenguaje

incluyente y accesibilidad durante las jornadas electorales). De hecho, los elementos que se consideran en este objetivo específico son parte de lo que se considera en el objetivo específico 5.1 y sus estrategias.

## II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente, con reservas. Mientras que en el objetivo específico se busca ampliar el ámbito de la participación político electoral, garantizar que en los procesos electorales no exista discriminación, uso de lenguaje incluyente y accesibilidad durante las jornadas electorales, en las estrategias se plantean otros problemas: acciones que beneficien e incentiven la participación ciudadana (69); candidaturas independientes (69); reconocimiento de usos y costumbres indígenas (70); voto de personas con discapacidad (70); abatir la discriminación de grupos discriminados políticamente (70); campañas adecuadas a los diversos grupos de población (71); y fomentar la participación ciudadana en los procesos electorales (72).

De todos los elementos que se especifican en las estrategias se relaciona abatir la discriminación de grupos discriminados políticamente, de la estrategia 70, con garantizar que en los procesos electorales no exista discriminación. Asimismo, se relaciona accesibilidad durante las jornadas electorales con voto de las personas con discapacidad, también de la estrategia 70. Fuera de eso se repiten elementos sin que haya claridad en cuanto a qué se puede hacer para, por ejemplo, fomentar la participación en los procesos electorales o qué ajustes se deben realizar para garantizar que toda persona con discapacidad pueda votar. El último elemento plantea la duda de si las leyes electorales nacionales y locales no han sido armonizadas para garantizar ajustes razonables para el acto de votar o participar políticamente.

Una duda final es la especificar “participación ciudadana” cuando se consideran los procesos electorales. Para votar se necesita ser ciudadano, por lo que no queda claro sea necesario enfatizar que en el contexto electoral sólo pueda participar quien es ciudadano o ciudadana, sea por nacimiento o por naturalización.

## III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

No. En las estrategias se retoman algunos de los términos que se presentan en el objetivo específico sin que se proponga solución al problema detectado. Por ejemplo, en la estrategia 70 se especifica abatir la discriminación de grupos discriminados políticamente (tal vez hubiera sido mejor “abatir la discriminación política” o “abatir la discriminación” ya que es el capítulo de derechos políticos). ¿Cómo se determina que un grupo ha sido discriminado políticamente? ¿Existe evidencia de que a alguna persona de un grupo dado se le hayan aplicado pruebas de conocimientos antes de poder votar, por ejemplo? ¿O a alguien se le impide votar por su atuendo, orientación sexual o grupo al que pertenece? Debido a lo que se incluye en la estrategia, parece ser que el énfasis es en evitar la discriminación hacia personas con discapacidad. Hubiera sido conveniente aclarar eso ya que de lo contrario se pueden presentar ambigüedades y problemas de interpretación. Una vez identificado esto, el problema pasa a ser cómo se abate dicha discriminación. Este tema ya fue considerado en la respuesta II de esta sección.

## IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No ya que ni el diagnóstico ni el binomio objetivo específico-estrategias ofrecen soluciones. Sin embargo, en el diagnóstico se plantean tres soluciones a uno de los enunciados de una de las estrategias. La estrategia 70 plantea desarrollar acciones para lograr el reconocimiento de usos y costumbres indígenas y el voto de personas con discapacidad, y otras medidas orientadas a abatir la discriminación de grupos discriminados políticamente. En los problemas identificados 5 (los pueblos deben elegir a sus representantes a través de sus propias reglas, usos y costumbres), 6 (estos métodos están representados por las disposiciones que aplican y observan en el interior de sus comunidades; deben ser incorporados en los ordenamientos legales, electoral y de la participación) y 7 (aprobar un nuevo marco legal que reconozca plenamente sus derechos colectivos) aparecen posibles soluciones en cuanto a acciones a realizar para el reconocimiento de usos y costumbres indígenas.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

El objetivo específico plantea varios problemas (ampliar el ámbito de la participación político electoral, garantizar que en los procesos electorales no exista discriminación, uso de lenguaje incluyente y accesibilidad durante las jornadas electorales). Esto no ayuda a centrar la atención en un problema, sino en cuatro para los que no se presenta una solución ni en el diagnóstico ni en la matriz programática. Dado que es poco factible resolver estos cuatro problemas al mismo tiempo, ¿hay evidencia que no se haya avanzado al menos en uno? ¿Existe alguno en que no se esté trabajando en solucionarlo? Si no se está trabajando en alguno, ¿cuál sería el más urgente por resolver?

Se puede considerar que el problema de ampliar el ámbito de la participación político-electoral ya fue considerado en el objetivo específico 5.1 y que en este objetivo se especifican problemas particulares de esa participación extendida. Por lo mismo, lo que se recomendó en la respuesta a la pregunta V del objetivo específico 5.1 debe ser considerado para este caso.

*I.7 Objetivo específico 5.7*

Objetivo específico	5.7. Garantizar que la nueva Constitución Política de la Ciudad de México tenga como eje transversal las perspectivas de derechos humanos y de género
Estrategias	72. Incluir las perspectivas de derechos humanos y de género en la Constitución Política de la Ciudad de México para garantizar las libertades de las personas que habitan y transitan en la Ciudad y el cumplimiento de las obligaciones del Gobierno local
	73. Impulsar una propuesta legislativa ante el Congreso de la Unión que amplíe la autonomía constitucional, legislativa, política y financiera de la Ciudad de México, conforme a las atribuciones de las entidades federativas
Problemas identificados	No aplica (N/A)

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

La Constitución Política de la Ciudad de México fue promulgada el 5 de febrero de 2017. En ese mismo día y mes, pero de 1917, fue promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunque en el diagnóstico se mencionan elementos a incluir en la Constitución local, se considera que la estrategia 72 se puede dar por cumplida. Por ello se excluye del análisis.

N/A. En el diagnóstico no se toca este tema.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategias?

No. El objetivo específico plantea que la Constitución tenga como eje transversal las perspectivas de derechos humanos y de género, en tanto que la estrategia 73 específica impulsar una propuesta legislativa ante el Congreso nacional para ampliar la autonomía legislativa, política y financiera de la ciudad como si fuera una entidad federativa. La estrategia busca un arreglo diferente para la ciudad, elemento que va más allá de lo que debe ser incluido en la Constitución local.

Debe aclararse que la Constitución no puede ser nueva ya que es la primera vez que la Ciudad de México tiene un documento de esa naturaleza.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

N/A. Debido a que no hay relación entre objetivo específico y estrategia no se puede proponer una solución.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

N/A. En el diagnóstico no se toca este tema.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Cabe asumir que el propósito de la estrategia 73 es aumentar las facultades del Gobierno de la Ciudad de México para poder tener mayor capacidad de garantizar el cumplimiento de sus compromisos referentes a los derechos humanos. En el apartado II, problemas no incluidos, se consideran algunos elementos discutidos en el diagnóstico relacionados con restricciones que el gobierno nacional ha impuesto al gobierno local en cuanto a temas electorales y su efecto sobre los derechos políticos.

**II. Problemas no incluidos**

En este caso se presenta un número considerable de problemas no incluidos. Para evitar extender más el análisis sólo se consideran unos ejemplos.

<b>Problemas no incluidos</b>
1. Actualmente, la calidad de los distintos sistemas de gobierno se mide en función de su respeto a los derechos humanos.
2. La respuesta registrada en los mecanismos de participación ciudadana es muy baja.
3. Los casos más significativos de desinterés ciudadano han sido las consultas sobre presupuesto participativo. La poca o casi nula participación ciudadana tiene que ver con una cuestión profunda, histórica, cultural. Se debe reconocer, por

<p>ejemplo, el comportamiento clientelar; la intervención de las autoridades locales y delegacionales en la exclusión de proyectos, y en forzar a los comités a votar por algún tema específico; la falta de información sobre los proyectos a votar; el funcionamiento de los comités bajo criterios de mayorías impositivas y excluyentes, problemáticas que inducen la pasividad de la ciudadanía, poco dispuesta a participar en procesos corruptos y sesgados, que provocan desencanto y desmotivación.</p>
<p>4. El modelo del presupuesto participativo se ha agotado. Es urgente revisar y actualizar la metodología de aplicación, corregir objetivos, procedimientos, calendario, instrumentos de promoción, contenidos de educación cívica y participativa corresponsable, entre otros temas, a fin de recuperar el espíritu profundo del presupuesto participativo como un instrumento de la democracia participativa y una herramienta de la gobernabilidad democrática.</p>
<p>5. El organismo público local electoral tiene la función de realizar ejercicios participativos, consultas ciudadanas y educación cívica. Sin embargo, frente a la centralización electoral en el ámbito federal, la autonomía local debería permitir expandir este ámbito de acción ciudadana. Las y los habitantes se ven orillados a aceptar que decisiones que involucran derechos políticos tengan que compartirse o subsumirse a la autoridad federal.</p>
<p>6. Se requiere un nuevo diseño institucional que revitalice los espacios de la participación vecinal.</p>
<p>7. Las y los habitantes de la ciudad están cada vez más desligados de su entorno.</p>
<p>8. Persiste la necesidad de fortalecer a las instancias vecinales para que sean contrapesos a las autoridades delegacionales y contar con facultades e instrumentos de contraloría social ante los actos de gobierno y las y los servidores públicos.</p>
<p>9. La participación política se ha interrumpido al circunscribirse a los procesos y tiempos electorales.</p>
<p>10. Por ser ahora la función electoral una facultad exclusivamente federal, la participación ciudadana se puede ampliar a otros campos.</p>
<p>11. Una democracia de calidad exige derechos políticos en constante evolución y cambio, por lo que el establecimiento del sistema de medios de impugnación, que asegure la exigibilidad y respeto de una parte de estos derechos, es un avance.</p>
<p>12. Se está desarrollando un modelo de competencia política que resta influencia a la ciudadanía. Expresa desinterés por lo colectivo que, sumado a la partidización de la vida pública, genera una participación desarticulada y un déficit de estructura institucional para las demandas. Si bien el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal precisa la posibilidad de participar de manera individual y colectiva en distintos temas de la ciudad, no indica quién es el ente obligado, lo que difumina responsabilidades. Los partidos tienen problemas para integrar una proyección representativa de la sociedad civil y en ocasiones se presentan como estructuras cuya principal motivación consiste en perpetuarse en las distintas posiciones de poder.</p>
<p>13. Los enormes recursos públicos a disposición de los partidos y de los entes públicos electorales contravienen la idea misma de una democracia ciudadana y, por el contrario, proyectan las desigualdades económicas y sociales al plano político. El dinero es capaz de introducir distorsiones importantes en el proceso democrático.</p>
<p>14. Sin proyectos o ideologías claras, los partidos representan el descrédito de la política, sobre todo ante escándalos de corrupción, clientelismo, compra y coacción del voto.</p>
<p>15. El deterioro de nuestra vida pública se refleja en las campañas electorales; el espacio de la confrontación creativa y constructiva que las campañas representan en el mercado político democrático se transforma en guerra sucia y campañas negras que alejan a las y los ciudadanos de las urnas.</p>
<p>16. La partidocratización genera dos problemas: de un lado, la existencia de un enorme grado de discrecionalidad de los órganos directivos partidarios en la vida interna de la propia organización y, del otro, la expansión de su influencia determinante hacia los entes públicos, administrativos y jurisdiccionales de carácter electoral. Es incompatible con los esquemas democráticos.</p>
<p>17. La justicia electoral local tiene un camino por recorrer para alcanzar los estándares internacionales.</p>
<p>18. Estos problemas obligan a pensar en un nuevo diseño institucional que permita restablecer los límites al creciente poder de los partidos políticos sobre la vida social y política.</p>
<p>19. Se potenció la igualdad política entre hombres y mujeres con la paridad política. En 2011 la autoridad electoral jurisdiccional emitió sentencia para obligar a los partidos políticos a respetar la cuota de género. La reforma electoral de 2014 impuso a los partidos la obligación constitucional de garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas.</p>

20. Más mujeres con perspectiva de género, con voz e influencia en la toma de decisiones políticas conlleva una gestión institucional más incluyente.
21. La reforma política de 2012 introdujo la figura de las candidaturas independientes. Fue reglamentada hasta 2014.
22. La reforma constitucional de 2014 estableció un nuevo sistema nacional de elecciones. Con la superposición de competencias entre la autoridad electoral nacional y las locales se complejizó la organización de los procesos participativos. La autoridad nacional tiene ahora la obligación de garantizar la aplicación de las leyes por parte de las autoridades locales, para lo que tiene a su cargo la designación y remoción de las y los consejeros del organismo público local electoral.
23. Centralizar quiere decir limitar la participación autónoma de la ciudadanía en el espacio local de su vida cotidiana.
24. La nueva estructura nacional y el monopolio de la función electoral que posee posterga la posibilidad de otorgar a los derechos políticos locales una dimensión más amplia. Se requiere una reforma que modifique la relación entre política y sociedad, y que haga posible una ciudadanía activa. Es deseable la autonomía local electoral y el cambio del actual modelo centralizador, en donde la autoridad nacional puede asumir directamente la realización de todas las actividades de la función electoral local.
25. Se ha complejizado la forma en que se estima el costo de las elecciones. Cuando en el proceso político fallan los mecanismos para regular los recursos económicos, o si la regulación existente es ineficaz, la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas puede estar en peligro ya que las y los ciudadanos percibirán que las elecciones y los gobiernos no reflejan sus demandas e intereses. La tendencia más probable es que aumenten los importes destinados para este fin, dado que se dispuso la creación, entre otras cosas, de un sistema de contabilidad en línea centralizado para fiscalizar en tiempo real los ingresos y egresos de partidos políticos locales, precandidaturas, candidaturas independientes, candidatas y candidatos postulados por partidos o coaliciones, así como organizaciones que pretendan su registro como partido político local. No obstante los enormes gastos, el máximo órgano jurisdiccional determinó en la fiscalización múltiples fallas que impactaron en la equidad política. Ésta es una alerta que debe tenerse en consideración.
26. Se modificó el modelo para el voto de residentes en el extranjero facilitando su ejercicio. Podrán votar para elegir al presidente y jefatura del gobierno de la ciudad. El sufragio podrá emitirse por vía postal, electrónica y personalmente en los módulos en las embajadas o consulados. Las y los ciudadanos podrán obtener su credencial para votar en las embajadas o sedes consulares.
27. Se omite la elección para el Senado, la Cámara de Diputados y otras autoridades locales.
28. Internet constituye una herramienta de primer orden en la tarea de avanzar para facilitar votar desde el extranjero; sin embargo, además de la definición técnica, la garantía de la puesta en operación y la construcción del consenso político que dé transparencia al proyecto, debe cuidarse que el ejercicio no se convierta en un elemento que incremente aún más el costo de la democracia capitalina.
29. Las reformas del sistema electoral no han logrado corregir prácticas irregulares en los procesos electorales. Subsiste el riesgo de reducir la credibilidad y legitimidad de los resultados o perpetuar los vicios del sistema electoral. Es importante consolidar la labor de las autoridades encargadas de las contiendas electorales para intervenir en la penalización y erradicación de dichas prácticas.
30. Permanece la preocupación de buscar mecanismos eficaces para atender las denuncias que se llevan a cabo durante las jornadas electorales. La dilación en la respuesta a las denuncias no brinda certidumbre sobre el proceso. La atención a las violaciones a la ley que son denunciadas por participantes en la contienda, la construcción de una cultura democrática y la consiguiente ampliación de la participación en los comicios son tareas para la construcción de la democracia.
31. El fomento de la cultura cívica tendrá como consecuencia una mayor vigilancia social de los órganos de procuración de justicia electoral para que realicen sus funciones con estricto apego a la ley a fin de generar nuevos paradigmas de la participación política.
32. Se buscan otras formas de representación y gobierno por la insatisfacción con la representación de los partidos y del sistema político-electoral, lo que ha dado lugar a la construcción de alternativas (juntas de buen gobierno, policía comunitaria).
33. La paridad resulta insuficiente ya que únicamente busca asegurar una representación de las mujeres en las candidaturas propuestas por los partidos. Es necesario ampliar la paridad a otras esferas de la vida pública. Persisten las situaciones de desigualdad, discriminación y violencia –física, psicológica, patrimonial, económica, sexual–, y que se agravan cuando forman parte de grupos en condición de exclusión social.

34. Para el ejercicio pleno de los derechos políticos, es preciso restituir el espacio público. Es el ámbito físico de la expresión ciudadana y de la diversidad social y cultural. Debe garantizarse, en términos de igualdad, su apropiación por parte de los diferentes grupos sociales. Es un indicador de la calidad urbana y un instrumento de la política para mantener y renovar los antiguos espacios y producir nuevas centralidades, para suturar los tejidos urbanos y para dar un valor ciudadano a las infraestructuras.
35. En el espacio público, las personas reivindican su papel como actoras principales, trascendiendo al de meras espectadoras.
36. Como los temas electorales están excluidos constitucionalmente para las consultas populares, esto representa una importante limitante a los derechos políticos.
37. Las consultas ciudadanas son condición sine qua non de la construcción de una democracia de alta calidad, pues los clásicos controles horizontales, como la división de poderes, operan efectivamente si todos los órganos de gobierno están sometidos también a controles verticales, esto es, mediante la obligación de rendir cuentas de manera directa a las y los gobernados y ser sujetos de responsabilidad respecto a su gestión pública.
38. Se hace necesaria la creación de espacios para la toma de decisiones colectivas, que reposicionen a la ciudadanía en el centro de la vida política y social y le aseguren que sus derechos se cumplan efectivamente.
39. No se reconoce la autonomía plena de la ciudad en ciertos temas ni, por ende, los derechos políticos de sus habitantes.
40. Los derechos políticos de las personas que viven en la Ciudad de México deben ser plenos, efectivos y justiciables, indisociables de los derechos individuales y colectivos.
41. Se requiere un cumplimiento a cabalidad del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México por parte de las instancias públicas, órganos político-administrativos y órganos impartidores de justicia del Gobierno de la Ciudad de México. Mientras no exista este compromiso institucional, la perspectiva de los derechos humanos estará ausente de la política pública. Por ello es necesario garantizar una pluralidad de actores y concepciones en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones para la promoción de la participación política. Es recomendable, además, rediseñar las actividades institucionales y su normatividad interna tomando en consideración el marco legal aplicable en la materia que contenga como eje transversal el enfoque de derechos humanos. Sólo así se podrá transformar la desigualdad política respecto a la Federación y avanzar en la construcción de una ciudad incluyente e igualitaria.

Los problemas no incluidos 2 (la respuesta registrada en los mecanismos de participación ciudadana es muy baja), 3 (los casos más significativos de desinterés ciudadano han sido las consultas sobre presupuesto participativo), 4 (el modelo del presupuesto participativo se ha agotado) y 7 (las y los habitantes de la ciudad están cada vez más desligados de su entorno) pueden ser de interés para algunas de las observaciones que se presentaron a lo largo del apartado. En pocas palabras, la gente no participa en este tema, y no es el único ejemplo de ello (la participación electoral en las elecciones intermedias no es precisamente ejemplar, dados los criterios que se han discutido).

Debe recordarse que uno de los objetivos que se plantean en el diagnóstico para este derecho es que aumente la participación debido a todas las virtudes que se asocian a ello. Entre otras virtudes, se alega que es un mecanismo casi perfecto para que el gobierno responda a lo que quiere la gente y a que se logre un sistema realmente democrático. Sin embargo, los ejercicios de participación no atraen a la gente, como se detecta en los problemas no incluidos que se mencionaron. Esto se puede deber a que no se puede hablar de democracia más allá de lo electoral o que los esfuerzos por democratizar más allá de las elecciones no han sido muy exitosos. Por importante que puedan ser, estos elementos no toman en consideración las razones por la que no se participa. Puede que sea un problema cultural, cierto, pero puede que sea un problema más sencillo: asignación de tiempo. ¿Es creíble que la gente quiera participar cuando debe usar tres a cuatro horas al día para transportarse, o cuando para mucha gente la jornada laboral de 40 horas sin fines de semana es una promesa que no se puede cumplir?

El problema, nuevamente, es que se requiere información acerca de por qué no quiere participar la gente. Sin esa información será muy difícil diseñar algo que dé respuesta a esa falta de interés.

### **III. Recomendaciones para el capítulo**

El elemento conductor de este capítulo es la importancia de que las y los sujetos de derechos participen en los procesos gubernamentales, que sean escuchadas y escuchados, y que el gobierno tome en cuenta la información que proporcionen quienes participan (desde quejas, pasando por identificación de problemas, hasta solución de estos). Se ofrecen muchas razones por las que es importante, al tiempo que se detectan posibles soluciones a esos problemas.

Es innegable que el gobierno debe responder a lo que prefieren las personas. También es innegable que las elecciones como mecanismos de transmisión de preferencias presentan muchas limitaciones –no vota el total de la población que podría; quien gana puede ganar por un margen pequeño; no queda clara la razón por la que ganó (¿cuál fue el elemento de la agenda que propuso la que atrajo la mayoría de los votos?); que a veces se vota en contra de alguien; y muchas otras opciones. La ventaja de otras formas de participación, en especial aquellas que abren la puerta a diálogos, es que dan mayor claridad a lo que se debe hacer y las razones por las que se debe hacer. Un ejercicio democrático de esa naturaleza puede llegar a ser un ejercicio ético en tanto que se ve por el bien de la comunidad, incluso si eso afecta de alguna manera el bienestar personal.

El problema con este tipo de participación es que se puede prestar a confusiones si no existe acuerdo en cuanto a la definición de los problemas, la urgencia de resolver los elementos que componen al problema o el orden en que deben ser resueltos, una definición clara de los conceptos que se usan, un conocimiento mínimo de las formas en que se analizan esos problemas, entre otros elementos. Es decir, se requieren conocimientos específicos de la o las disciplinas con las que se estudian esos temas y un conocimiento mínimo de políticas públicas. En su defecto, se requiere la presencia de especialistas en esos temas. Al mismo tiempo, se requieren reglas claras en cuanto al formato del debate, los alcances de lo que se va a discutir, tiempos para la discusión, reglas por las que se tome la decisión (se quiera o no, siempre hay una votación) y tiempos para tomar una decisión. Sin estos elementos se corre el riesgo de discusiones interminables, de alcances limitados, imposibilidad de tomar acuerdos y actuar acorde a esos acuerdos. Debe considerarse que en estas discusiones pueden surgir dos resultados no esperados: que la solución preferida no sea viable (digamos, los costos de esta exceden por mucho a los beneficios) o que resolver problemas en el corto plazo cree problemas peores en el largo plazo. Existen ocasiones en que un gobierno responsable debe enfrentar el enojo debido a que diga “no se puede hacer esto”. En resumen, a pesar de los méritos de una propuesta dada, no se debe ignorar que puede no ser realizable y que lo sea, pero no sea la mejor forma de resolver los problemas (aunque sea la preferida por la sociedad).

Otro problema que considerar es la posibilidad de que el gobierno pueda abrir tantos canales de comunicación al mismo tiempo. Es un hecho que se deben abrir. Eso no se cuestiona, pero se debe considerar la posibilidad de un exceso de información que no pueda ser procesada o de procesos de discusión que puedan resultar en parálisis debido a que no se logra un acuerdo. Es por lo que se deben

considerar las “reglas del juego” en cuanto a cómo participar, quiénes pueden participar y cómo se deben tomar decisiones.

Otro problema es porqué las y los sujetos de derechos no participan. Sin esa información puede resultar extremadamente difícil motivar su participación. Sin embargo, hay estudios al respecto, así que es necesario considerar los principales hallazgos. Es necesario determinar, asimismo, cómo funcionan en estos temas no sólo los consejos sino las instancias ejecutoras. Se debe considerar la necesidad de un diagnóstico en cuanto al comportamiento de las y los servidores en estos temas.

Debido a que cualquier derecho puede ser analizado de múltiples formas, existe el riesgo de abarcar demasiados temas al mismo tiempo. Este capítulo representa ese riesgo. Sería ideal poder resolver todo lo que se plantea en el tiempo asignado. ¿Tiene sentido tratar de cumplir con ese ideal? No. Sería mejor atenerse a uno de los múltiples problemas de la participación y centrarse en ello. Se recomienda esto debido a que uno de los problemas que se detecta con el diagnóstico es que presenta un panorama amplio de los problemas y retos que confronta la ciudad, pero sin que ello se traduzca en un panorama amplio de soluciones a considerar. De hecho, llama la atención que las soluciones propuestas en el diagnóstico sean relativamente breves y que sean pocas. No es que se espere que en el diagnóstico se planteen soluciones, pero sí que al plantear un problema se vaya más allá de constatarlo.

En resumen, el diagnóstico se centró en los problemas de la participación, por lo que no es de extrañar que sea el objetivo específico 5.1 el que mejor se pudo asociar con muchos de los problemas detectados en el diagnóstico. Esto se tradujo en que los otros seis objetivos específicos recibieron una atención mucho menor, o que en las mesas de trabajo se consideró que otros problemas deberían recibir una atención igual que el problema de la participación. Cualquiera que sea la causa, el reto para analizar este capítulo es que no se presentan suficientes elementos en el diagnóstico como para dar mayor claridad a lo que se plantea en las matrices programáticas.

#### **IV. Recomendaciones generales**

Aunque el propósito del Programa es plantear soluciones a problemas considerados de carácter público, no se ha realizado un análisis que verifique que los problemas detectados en efecto son públicos. Este es un elemento que debe ser revisado con cuidado en la actualización.

Se presentan a lo largo de las discusiones varios conceptos que no son de uso común o generalizado, o conceptos cuyo significado no es único. Es necesario que se presente un glosario. Asimismo, muchos conceptos tienen sentido o adquieren mayor claridad cuando se les considera en como parte de teorías con las que desde las ciencias sociales o las ciencias exactas se busca explicar la realidad. En algunos casos se consideran implícitamente teorías que dan claridad, pero sin que se les mencione. Hubiera ayudado que se especificaran esas teorías.

Un elemento que puede parecer extraño es que implícitamente se asume cómo se comporta la gente o cómo debería comportarse la gente. Debido a que no hay claridad en cuanto a eso se vuelve confusa la lectura. Es necesario diferenciar con claridad aquellos casos en que se reconoce un comportamiento

incorrecto que debe ser cambiado de aquellos casos en que se asume que si la gente se comportara de alguna manera que entonces se lograría un cambio en la realidad.

## IX. AGUA Y SANEAMIENTO (6)

### I. Objetivos específicos, estrategias y problemas detectados

#### I.1 Objetivo específico 6.1

Objetivo específico	6.1 Armonizar la legislación local con la normatividad internacional en materia del derecho humano al agua y al saneamiento, con un enfoque sustentable
Estrategias	<p>74. Dar seguimiento a las iniciativas de reforma a la Ley de Aguas de la Ciudad de México y su reglamento, para incorporar los atributos de este derecho: disponibilidad, calidad, accesibilidad física y no discriminación. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, convocará a debates participativos con especialistas y organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>75. Promover ante las autoridades federales la modernización de la normatividad, en todos sus aspectos, sobre la calidad del agua conforme a la normativa internacional e investigación científica de vanguardia.</p>
Problemas detectados	<p>1. La reforma constitucional del 8 de febrero de 2012 adicionó un párrafo al artículo 4º constitucional: “Toda persona tiene derecho de acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”.</p> <p>2. La constitucionalización del derecho humano al agua tiene un alcance específico a partir de este proceso de reforma: 1. La sustitución del concepto de garantías por el de derechos humanos en el artículo 1º constitucional dio origen a un nuevo paradigma según el cual todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) tienen el mismo estatus y deben contar con una garantía secundaria de protección; 2. La reforma a las dos primeras cláusulas del artículo 1º ha implicado el surgimiento de lo que las y los juristas denominan un bloque de constitucionalidad, que consiste en que el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos conforman un solo cuerpo normativo e interpretativo sin las jerarquías y fronteras tradicionales.</p> <p>3. Una premisa esencial en los tratados y estándares internacionales es que el derecho humano al agua y al saneamiento debe realizarse conforme a una estrategia sustentable de manejo del agua, con una perspectiva de gestión integrada del recurso hídrico, como condición indispensable para garantizar el derecho de las generaciones presentes y futuras de la Ciudad de México y de las cuencas del valle de México, Lerma y Cutzamala.</p> <p>4. Tres debates tienen una repercusión sobre la puesta en práctica del derecho humano al agua y al saneamiento: a) Desde 1993, el Gobierno del Distrito Federal ha realizado sucesivos contratos de servicios sobre algunas funciones (padrón de personas usuarias, micromedición, facturación y cobranza) con empresas privadas, sin que haya habido un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia de su desempeño. El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal emitió una recomendación vinculatoria en 2011 en la que planteaba la importancia de evaluar el desempeño de las empresas concesionarias, en particular “la consistencia de implementar un enfoque de derechos y equidad a través de agentes cuya racionalidad es la producción de ganancia”. A pesar de que se ha buscado generar procesos de mayor transparencia y participación social para vigilar y evaluar las empresas antes de profundizar la participación privada en la gestión del agua en la Ciudad y encaminarse hacia una gestión más democrática, la generación de dichos procesos aún es un reto. b) La condición de organismo desconcentrado del Sistema de Aguas de la Ciudad de México le impone restricciones, ya que no tiene personalidad jurídica ni patrimonio, ni persigue la autosuficiencia financiera como el resto de los organismos operadores del país. El Sistema de Aguas de la Ciudad de México depende de la asignación presupuestal de la Secretaría de Finanzas y de las decisiones tomadas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Esto ha dado origen al proyecto de que el Sistema de Aguas de la Ciudad de</p>

<p>México deje de ser un organismo público desconcentrado para convertirse en uno descentralizado. Esta propuesta debe evaluarse siempre acompañada de la creación de un mecanismo idóneo de regulación, de mantener la aprobación de las tarifas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de la consolidación y fortalecimiento de la participación de las personas usuarias. c) A la fecha se han presentado seis iniciativas de reforma de la Ley del Aguas del Distrito Federal, las cuales actualmente están en proceso de dictaminación. Para incorporar el derecho humano al agua y al saneamiento como eje ordenador de esta ley es necesario que esta reforma tenga un espacio de debate participativo.</p>
<p>5. Disponible y físicamente accesible. El objetivo de este atributo es el acceso universal, ya que “el agua y las instalaciones y servicios deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo, o en sus cercanías inmediatas”. En una visión progresiva de este derecho, pueden promoverse alternativas temporales como los hidrantes públicos. Según la Organización Mundial de la Salud, la fuente de agua debe encontrarse a menos de 1000 metros de la vivienda, y el tiempo de recolección del agua necesaria no debe superar los 30 minutos. Los dispositivos de agua potable y saneamiento deben ser accesibles y acordes a las necesidades de las personas con discapacidad, las personas mayores, las mujeres, las niñas y los niños.</p>
<p>6. Suficiente. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, se requieren entre 50 y 100 litros de agua por persona al día para el uso personal y doméstico. Algunos individuos o grupos pueden necesitar volúmenes de agua adicionales, en función de su contexto particular, estado de salud, trabajo, condiciones climáticas y otros factores (OACNUDH, OMS, ONU-Habitat).</p>
<p>7. Salubre y aceptable. El agua para uso personal y doméstico debe distribuirse libre de microorganismos, sustancias químicas y amenazas radiológicas que constituyan un riesgo para la salud. Este atributo también considera que el agua debe ser socialmente aceptable en términos de olor, color y sabor. En lo que respecta al saneamiento seguro, las aguas residuales deben manejarse de forma adecuada para prevenir riesgos sanitarios. Todos los dispositivos públicos como los bebederos, hidrantes públicos o letrinas deben ser higiénicos y culturalmente aceptables.</p>
<p>8. Asequible. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el acceso al agua para beber y usos personales y domésticos deben ser económicamente asequibles y representar entre 3 y 5 por ciento del ingreso familiar de los hogares, evitando así que se afecte la capacidad de las personas para adquirir otros bienes y servicios esenciales como los alimentos, la vivienda, los servicios de salud y educativos.</p>
<p>9. No discriminación. El agua y los servicios e instalaciones de agua potable y saneamiento deben ser accesibles a todas las personas, de hecho y de derecho, incluidos los sectores de la población en situación de vulnerabilidad y marginación, sin discriminación alguna por cualquier motivo de género, etnia y clase social, entre otros.</p>
<p>10. Acceso a la información. La accesibilidad incluye el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre el manejo y gestión del agua.</p>
<p>11. Existen retos en la materia, particularmente sobre transparencia y acceso a la información relativa a la calidad del agua.</p>
<p>12. Si bien estos atributos forman un conjunto coherente, susceptible de ser definido con precisión en la ley y formulado como objetivos de política pública, no hay que olvidar que lo esencial de este derecho humano consiste en un proceso cultural y político de transformación de la relación por la cual la población tiene acceso al agua para beber, asearse, preparar la comida y lavar la ropa. La definición de la cantidad y calidad del agua a la que debe tener garantizado el acceso toda la población es esencial, pero igualmente importante es que ese acceso ocurra mediante una relación de derecho, exigible y justiciable.</p>
<p>13. La contaminación del acuífero y de los cuerpos de agua superficiales se ha agravado sin que la definición de la normatividad se actualice, de manera que la presencia de compuestos químicos, fármacos, antibióticos y otros contaminantes emergentes en las aguas residuales va en aumento, así como en los procesos de infiltración al acuífero.</p>

	14. El derecho humano al agua y al saneamiento en la Ciudad de México debe plantearse acompañado de la transformación gradual y realista del modelo de incremento de la oferta por un modelo de sustentabilidad hídrica y administración de la demanda, de gestión integrada, restauración de cuencas y acuíferos, de un esquema de coordinación interinstitucional, de participación ciudadana y comunitaria en una planeación coordinada del desarrollo urbano, del ordenamiento ecológico y de los recursos hídricos.
--	--

### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí. El diagnóstico incluye el marco normativo nacional (problemas identificados 1 y 2), las premisas del derecho (problema identificado 3), definiciones (problemas identificados 5 a 10), incluyendo problemas particulares que se están viviendo en la ciudad y que deberían considerarse en el diseño de la ley, mismos que se mencionan en dos problemas identificados: 11 (falta de transparencia) y 13 (contaminación del acuífero).

Son relevantes dos problemas identificados en cuanto a los objetivos de largo plazo que se deberían contemplar en la ley: 12 (lo esencial de este derecho consiste en un proceso cultural y político de transformación de la relación por la cual la población tiene acceso al agua; la definición de cantidad y calidad es esencial, pero igualmente importante es que ese acceso ocurra mediante una relación de derecho, exigible y justiciable) y 14 (el derecho debe plantearse acompañado de la transformación gradual y realista del modelo de incremento de la oferta por un modelo de sustentabilidad hídrica y administración de la demanda, de gestión integrada, restauración de cuencas y acuíferos, de un esquema de coordinación interinstitucional, de participación ciudadana y comunitaria en una planeación coordinada del desarrollo urbano, del ordenamiento ecológico y de los recursos hídricos).

Finalmente, en el diagnóstico se incluyen tres debates que afectan la puesta en práctica del derecho, como se especifica en el problema identificado 4 (contratos de servicios de algunas funciones con empresas privadas; el que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México sea un órgano desconcentrado y que sea dependiente de la asignación presupuestal de la Secretaría de Finanzas; seis iniciativas de ley presentadas que deben considerar un espacio de debate participativo).

Como se puede apreciar, se incluyen elementos que van más allá de la armonización que se plantea en el objetivo específico.

### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí, con reservas. El objetivo específico busca la armonización de la legislación local con la normatividad internacional con un enfoque sustentable. La estrategia 74 especifica dos elementos: dar seguimiento a las iniciativas de reforma a la Ley de Aguas y su reglamento para incorporar los atributos del derecho; convocar a debates participativos. El problema es dar seguimiento y lograr que se apruebe la reforma que mejor cumpla con lo estipulado. Asimismo, el problema es que se debe dar claridad en cuanto a lo que se espera ver plasmado en la Ley y Reglamento. La estrategia 75 establece promover ante las autoridades federales la modernización de la normatividad conforme a la normatividad internacional e investigación científica. El problema en este caso es similar a las limitaciones que presenta la estrategia

anterior. Debido a la redacción tan general de las estrategias se da mucha laxitud en cuanto a lo que se podría incluir o excluir en la armonización.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí, con reservas. Parte de la respuesta se encuentra en la pregunta II. Como se puede ver en la estrategia 74, se estipulan cuatro atributos: disponibilidad, calidad, accesibilidad y no discriminación. Sin embargo, al considerar los problemas identificados 5 a 10 se detectan más características a considerar. El problema no reside en centrarse en atributos o no, sino en considerar con detalle todos los elementos que debería tener el agua para consumo y que no haya duda en cuanto a lo que debe aparecer en la armonización propuesta.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Sí. Como se mencionó en la respuesta a la pregunta I, se presentan más soluciones y se especifican más detalles en el diagnóstico que lo que se presenta en la matriz.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Aunque el marco normativo no sea todo lo que pueda garantizar un buen diseño e implementación de las políticas públicas, ayuda mucho el que haya claridad y se cubran todos los elementos que permitan acercarse lo más posible a garantizar el derecho. En este caso debe considerarse que la forma en que se plantean las estrategias da lugar a interpretaciones en que se puedan excluir elementos de la Ley y Reglamentos armonizados.

*1.2 Objetivo específico 6.2*

Objetivo específico	6.2. Garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento para las generaciones presentes y futuras mediante políticas sustentables y una gestión integrada del recurso hídrico
Estrategias	76. Promover estudios sobre nuevas alternativas de suministro de agua a la Ciudad de México y sobre la gestión para su aprovechamiento y sustentabilidad.
	77. Impulsar un presupuesto suficiente y adecuado para la realización del macroproceso B, Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.
	78. Elaborar documento compromiso por la sustentabilidad y factibilidad hídrica y el derecho humano al agua y al saneamiento, de acuerdo con los planos y listados de factibilidad hídrica emitidos por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, que se convierta en insumo para el diseño de políticas públicas con la participación de la sociedad civil y la academia.
Problemas identificados	1. El derecho humano al agua y al saneamiento debe realizarse conforme a una estrategia sustentable de manejo del agua, con una perspectiva de gestión integrada del recurso hídrico, como condición indispensable para garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento de las generaciones presentes y futuras de la Ciudad de México y de las cuencas del valle de México, Lerma y Cutzamala.
	2. Tanto su sistema de abastecimiento de agua como su sistema de drenaje y saneamiento se extienden más allá de sus límites, abarcando otras tres cuencas hidrológicas: un sistema de trasvases de agua desde el Alto Lerma y el Medio Balsas para el abastecimiento, y otro de trasvases de aguas residuales y pluviales que fluyen hacia la cuenca del río Tula.

	3. La tendencia de la reducción de la disponibilidad y la falta de sustentabilidad de agua en el valle de México, y específicamente del caudal que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México distribuye en la capital, es muy clara.
	4. En cuanto a la suficiencia y continuidad, las dotaciones más altas de agua y los mayores porcentajes de cobertura y frecuencia diaria de abastecimiento de agua se ubican en las demarcaciones territoriales del centro y del poniente de la Ciudad, que son las que han presentado las tasas de crecimiento demográfico negativas o muy reducidas. En contraste, en el oriente y en el sur de la Ciudad de México, donde se registran las mayores tasas de crecimiento demográfico durante la última década, las dotaciones promedio son menores.
	5. La crisis hídrica de la Ciudad de México se expresa de manera desigual en el territorio en función de las condiciones geográficas, de las posibilidades técnicas, de las limitaciones de la propiedad del suelo, así como de las características socioeconómicas de la población. Numerosos diagnósticos comprueban esta desigualdad en el acceso al agua y al saneamiento. Sin embargo, esta desigualdad no ha sido formulada como problema de política pública, con un programa de inversiones para resolverla.
	6. Las sucesivas crisis hídricas en la historia de la capital se han solucionado mediante el paradigma del incremento de la oferta de agua a partir de nuevas obras hidráulicas de trasvase y metropolitanas. Este modelo de solución ha generado un deterioro ambiental e hídrico, así como efectos sociales y económicos no sólo en el valle de México, sino en las cuatro cuencas interconectadas por la infraestructura hidráulica regional. El modelo ha sido acompañado también de una escasa conciencia ciudadana de la gravedad de la escasez y de las dificultades de abastecer de agua a la capital.
	7. El derecho humano al agua y al saneamiento en la Ciudad de México debe plantearse acompañado de la transformación gradual y realista del modelo de incremento de la oferta por un modelo de sustentabilidad hídrica y administración de la demanda, de gestión integrada, restauración de cuencas y acuíferos, de un esquema de coordinación interinstitucional, de participación ciudadana y comunitaria en una planeación coordinada del desarrollo urbano, del ordenamiento ecológico y de los recursos hídricos.
	8. Aunque la capital haya reducido su tasa de crecimiento demográfico e incluso en algunas demarcaciones territoriales ésta sea negativa, la expansión y crecimiento demográfico y urbano de los municipios metropolitanos genera efectos en la ciudad central. La población flotante también requiere acceso al agua potable y al saneamiento.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí, con reservas. Se enuncian los elementos que debe tener la solución, o al menos los elementos que pudieron ser relacionados con el objetivo específico. En el problema identificado 1 se establece la importancia de una perspectiva de gestión integrada del recurso hídrico como condición indispensable para garantizar el derecho. Sin embargo, no se presenta una discusión de lo que es la gestión integral (o integrada, como aparece en el problema identificado 14 del objetivo específico 6.1). Ayudaría si se especificara lo que se entiende por ese concepto y los alcances y limitaciones que tiene para resolver el problema. Es posible derivar esa definición a partir de algunos elementos que se presentan en varios problemas identificados para este derecho, pero sin que se pueda asegurar que esa es la conceptualización que se tenía en mente en el diagnóstico o en la matriz programática.

En cuanto a una posible solución, en el problema identificado 7 (el derecho debe plantearse acompañado de la transformación gradual y realista del modelo de incremento de la oferta por un modelo de sustentabilidad hídrica y administración de la demanda, de gestión integrada, restauración de cuencas y acuíferos, de un esquema de coordinación interinstitucional, de participación ciudadana y comunitaria en una planeación coordinada del desarrollo urbano, del ordenamiento ecológico y de los recursos

hídricos) se especifican los elementos que debe incluir la solución, sin que ello pueda ser considerado como una solución propiamente dicha.

## II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente. El objetivo específico plantea garantizar el derecho para generaciones presentes y futuras mediante políticas sustentables y una gestión integrada. Ya se consideró la necesidad de tener claridad en cuanto a los conceptos usados. Sin ello no es factible saber si la respuesta que provenga por parte de las instancias ejecutoras en cuanto a los cambios realizados se alinee con lo que se deseaba ver realizado.

La estrategia 76 plantea promover estudios sobre nuevas alternativas de suministro de agua y sobre aprovechamiento y sustentabilidad. En este caso no queda claro cómo los estudios pueden ayudar.

Por una parte, el problema no es el mismo para la ciudad, sino que hay problemas específicos para diferentes partes de la ciudad. Esto se analiza en el objetivo específico 6.3, aunque se considera en términos generales en los problemas identificados 4 (las dotaciones más altas de agua y los mayores porcentajes de cobertura y frecuencia diaria de abastecimiento de agua se ubican en las demarcaciones territoriales del centro y del poniente de la Ciudad, que son las que han presentado las tasas de crecimiento demográfico negativas o muy reducidas; en el oriente y en el sur de la Ciudad de México, donde se registran las mayores tasas de crecimiento demográfico durante la última década, las dotaciones promedio son menores) y 5 (la crisis hídrica se expresa de manera desigual en el territorio en función de las condiciones geográficas, las posibilidades técnicas, las limitaciones de la propiedad del suelo y las características socioeconómicas de la población). Lo importante en este caso es especificar qué tipo de estudios y qué se espera de los mismos. Asimismo, es importante establecer si se va a incluir a las y los sujetos de derechos como fuente de información. Se esperaría que sí, pero no se especifica. Esto no es un tema menor ya que debe incluirse no sólo a la gente que vive en la ciudad, sino a quienes trabajan y no viven en ella, como se especifica en el problema identificado 8 (la población flotante también requiere acceso al agua potable y al saneamiento).

Por otra parte, sería lógico primero revisar lo que se ha encontrado en estudios ya realizados. En el problema identificado 5 se da una idea general de los alcances y limitaciones de lo que se ha estudiado (numerosos diagnósticos comprueban la desigualdad en el acceso al agua y al saneamiento, pero esta desigualdad no ha sido formulada como problema de política pública, con un programa de inversiones para resolverla). Asimismo, sería necesario analizar lo que se ha encontrado en estudios sobre la misma problemática en otras partes del mundo. Se necesita tanto una visión diacrónica como comparativa.

La estrategia 77 plantea impulsar un presupuesto suficiente para la realización del macroproceso B. En el diagnóstico no se menciona esto, por lo que queda la duda sobre la relevancia de este proceso a menos que se especifique. Dado que en la estrategia 76 se especifica realizar estudios entonces este proceso podría quedar incluido ahí. Nuevamente surge el problema de qué se entiende por presupuesto suficiente. Ello requiere primero conocer cuál es el presupuesto ideal para ese proceso y cuál es el presupuesto que se ha asignado para ello. Se necesitaría saber en qué procesos del macroproceso sería prioritario asignar un presupuesto mayor al que se ha asignado hasta el momento. Asimismo, se necesitaría considerar si el aumento en el presupuesto para el macroproceso o para procesos específicos se justifica dados los

resultados que se obtendrían. Tal vez esto es entrar en demasiados detalles, pero sin esa claridad previa no queda claro por qué sería buena idea, por sí misma, el asignar mayor presupuesto.

Finalmente, la estrategia 78 plantea elaborar documento compromiso por la sustentabilidad y factibilidad hídrica de acuerdo con los planos y listados de factibilidad hídrica emitidos por el Sistema de Aguas y que se convierta en insumo para el diseño de políticas públicas. No queda claro cuál es el sentido de la carta compromiso. ¿Es para garantizar que se va a hacer lo que se debe hacer normativamente, dados los cambios que se consideran en el objetivo específico 6.1? ¿O se refiere a que la información que se genere en las estrategias 76 y 77 será incluido en el diseño e implementación de las políticas públicas? Si es esto, ¿no acaso es la idea del capítulo el que toda la información y cambios que se buscan sean para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos?

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente. Las respuestas para cada relación objetivo específico-estrategias ya se presentaron en la respuesta anterior. La duda en este caso es acerca de si las estrategias garantizan el derecho. No pues no se especifican acciones a realizar para lograr el objetivo específico, sino herramientas que ayudarían a determinar las acciones a realizar si esas herramientas están bien especificadas.

### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No. Las estrategias plantean el desarrollo de herramientas, en tanto que el diagnóstico plantea los elementos que debe incluir la solución. Por una parte, en el diagnóstico se plantea el problema central en el problema identificado 6 (las sucesivas crisis hídricas se han solucionado mediante el incremento de la oferta de agua a partir de nuevas obras hidráulicas de trasvase y metropolitanas, modelo que ha generado un deterioro ambiental e hídrico, y efectos sociales y económicos; ha sido acompañado de una escasa conciencia ciudadana de la gravedad de la escasez y de las dificultades de abastecer de agua a la capital). Por otra parte, en el problema identificado 7 se identifican los elementos que debe incluir la solución (el derecho debe plantearse acompañado de la transformación gradual y realista del modelo de incremento de la oferta por un modelo de sustentabilidad hídrica y administración de la demanda, de gestión integrada, restauración de cuencas y acuíferos, de un esquema de coordinación interinstitucional, de participación ciudadana y comunitaria en una planeación coordinada del desarrollo urbano, del ordenamiento ecológico y de los recursos hídricos).

### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Aunque queda claro cuál es el objetivo para el que se deben diseñar e implementar las políticas públicas para este derecho, no queda clara la contribución de los elementos que se especifican en este objetivo específico (en tal caso, en otros objetivos específicos y no sólo de este derecho). Entonces, debe considerarse para cada estrategia dos nuevas preguntas: 1. ¿Para qué sirven los insumos o herramientas que se van a generar?, y 2. ¿En qué y cómo contribuyen al diseño e implementación de las políticas públicas?

### 1.3 Objetivo específico 6.3

Objetivo específico	6.3. Garantizar que las y los habitantes de la Ciudad de México cuenten con una dotación adecuada de agua potable, salubre y aceptable para usos personales y domésticos
Estrategias	79. Desarrollar un índice integral de acceso al agua.
	80. Ampliar la red de distribución.
	81. Realizar y publicar análisis trimestral de la calidad del agua en las demarcaciones territoriales.
	82. Realizar y publicar estudios e informes sobre la calidad, cantidad y frecuencia del agua que se recibe en las zonas de la Ciudad de México.
	83. Fortalecer institucional y presupuestalmente las acciones del Sistema de Aguas de la Ciudad de México en zonas de la ciudad con falta de cobertura y problemas de tandeo y calidad del agua.
	84. Promover un mecanismo de contraloría y monitoreo ciudadanos, que evalúe periódicamente los avances en materia del derecho humano al agua y al saneamiento.
	85. Explorar alternativas tecnológicas, de infraestructura y uso eficiente del agua para dotar a toda la población de agua potable en forma suficiente y continua, bajo el principio de igualdad y no discriminación.
	86. Reducir disparidades de cobertura, dotación, calidad y frecuencia de agua potable entre las demarcaciones territoriales.
Problemas identificados	1. El derecho humano al agua y al saneamiento en la Ciudad de México debe plantearse acompañado de la transformación gradual y realista del modelo de incremento de la oferta por un modelo de sustentabilidad hídrica y administración de la demanda, de gestión integrada, restauración de cuencas y acuíferos, de un esquema de coordinación interinstitucional, de participación ciudadana y comunitaria en una planeación coordinada del desarrollo urbano, del ordenamiento ecológico y de los recursos hídricos.
	2. Existen retos en la materia, particularmente sobre transparencia y acceso a la información relativa a la calidad del agua.
	3. Con la infraestructura existente se logra una cobertura de agua potable de 98 por ciento y de drenaje de 94 por ciento.
	4. La población que accede al agua mediante vías distintas a la toma domiciliaria es considerable.
	5. En el ámbito internacional se señala que el ideal para cumplir con este derecho es el acceso universal mediante la toma domiciliaria. Sin embargo, una característica de la Ciudad de México, y en general del país, es que la mayoría de la población no bebe el agua de la llave.
	6. La principal forma de acceder al agua para beber es mediante la compra de agua de garrafón o embotellada, la segunda vía es mediante el proceso de hervir el agua de la llave, la tercera opción es tomarla directamente de la llave y la cuarta es por medio de la instalación de filtros para el agua de la llave.
	7. La desconfianza sobre la potabilidad del agua entubada se incrementó a partir de los sismos de 1985. Paulatinamente, la sociedad capitalina incrementó su consumo de agua embotellada, junto con el de refrescos y otras bebidas procesadas. Por consiguiente, un aspecto esencial del derecho humano al agua –que es el acceso para beber agua segura– no está teniendo lugar a través de la red del servicio público, sino mediante el mercado de garrafones y botellas individuales. Cabe destacar el proceso de comodificación del agua para beber, proceso por el que, poco a poco, este bien deja de obtenerse mediante reglas de servicio público y pasa a convertirse en un bien, individualizado en botella, sujeto a reglas de mercado.
	8. En 2010, las delegaciones con los mayores porcentajes de ocupantes de vivienda sin cobertura de agua potable fueron Tlalpan, Milpa Alta y Xochimilco. Precisamente estas

	<p>demarcaciones territoriales presentan, junto con Iztapalapa y Tláhuac, las mayores proporciones de ocupantes por vivienda que tienen acceso al agua mediante llave pública o hidrante. Un alto porcentaje de las personas que tienen acceso al agua mediante pipa y acarreo se ubican en los 835 asentamientos humanos irregulares identificados en el suelo de conservación de la Ciudad de México.</p>
	<p>9. En cuanto a la suficiencia y continuidad, las dotaciones más altas de agua y los mayores porcentajes de cobertura y frecuencia diaria de abastecimiento de agua se ubican en las demarcaciones territoriales del centro y del poniente de la Ciudad, que son las que han presentado las tasas de crecimiento demográfico negativas o muy reducidas. En contraste, en el oriente y en el sur de la Ciudad de México, donde se registran las mayores tasas de crecimiento demográfico durante la última década, las dotaciones promedio son menores.</p>
	<p>10. Las delegaciones Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Benito Juárez han presentado tasas de crecimiento negativas durante la última década, en tanto que sus dotaciones de agua son superiores al promedio de la Ciudad de México. Por otra parte, las delegaciones del surponiente, Cuajimalpa, Alvaro Obregón y Magdalena Contreras, presentan tasas de crecimiento demográfico positivas, con una urbanización irregular en algunos casos, así como con altas dotaciones de agua, ya que, además de contar con manantiales y ríos, se localizan en el trayecto de entrada de los caudales adicionales provenientes de los sistemas Lerma y Cutzamala.</p>
	<p>11. Las delegaciones Azcapotzalco y Gustavo A. Madero presentan bajas tasas de crecimiento demográfico y dotaciones acordes al promedio de la Ciudad de México. Las delegaciones Venustiano Carranza, Iztacalco y Coyoacán presentan tasas de crecimiento negativas y reciben una dotación acorde al promedio de la Ciudad de México. La población que se abastece mediante pipas en estas dos demarcaciones territoriales es escasa.</p>
	<p>12. Las delegaciones del sur, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac, sobre todo esta última, presentan las dotaciones de agua más bajas en la capital. Las cuatro demarcaciones territoriales contienen la mayor parte del suelo de conservación de la Ciudad de México y presentan las tasas de crecimiento demográfico más altas, señal de que los procesos de urbanización, sobre todo irregulares, suceden en esta zona. Del total de la población de la Ciudad de México que se abastece por pipas, 77.5 por ciento habita en estas cuatro delegaciones. En estas demarcaciones territoriales del sur se presentan los mayores índices de tandeo y la menor frecuencia con la que el agua llega a las tomas domiciliarias. Topografía accidentada e irregularidad en la tenencia de la tierra son los factores que obstaculizan el acceso al agua en las demarcaciones del sur.</p>
	<p>13. Iztapalapa tiene una tasa de crecimiento que continúa siendo positiva. La dotación de agua es baja debido a la escasez de fuentes locales, magnitud de población y lejanía respecto a los caudales externos provenientes de los sistemas Lerma y Cutzamala. Las delegaciones del sur, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac, sobre todo esta última, presentan las dotaciones de agua más bajas en la capital. Las cuatro demarcaciones territoriales contienen la mayor parte del suelo de conservación de la Ciudad de México y presentan las tasas de crecimiento demográfico más altas, señal de que los procesos de urbanización, sobre todo irregulares, suceden en esta zona. Del total de la población de la Ciudad de México que se abastece por pipas, 77.5 por ciento habita en estas cuatro delegaciones. En estas demarcaciones territoriales del sur se presentan los mayores índices de tandeo y la menor frecuencia con la que el agua llega a las tomas domiciliarias. Topografía accidentada e irregularidad en la tenencia de la tierra son los factores que obstaculizan el acceso al agua en las demarcaciones del sur.</p>
	<p>14. La mayor cantidad de tandeos se localiza en Iztapalapa, Tlalpan, Coyoacán y Magdalena Contreras. Mientras en Tlalpan se recibe agua, en promedio, 35 horas a la semana y en Iztapalapa 20 horas, en Tláhuac y Milpa Alta sólo se recibe, en promedio, durante 14 horas a la semana.</p>
	<p>15. La situación del servicio de agua potable puede resumirse de la siguiente manera: 56 por ciento de las colonias del Distrito Federal reciben un buen servicio, 15 por ciento se complementa mediante la explotación no sustentable del acuífero, 4 por ciento se cubre mediante la aplicación de un enmascarante para volver aceptable la calidad del agua, en tanto</p>

	que 10 por ciento de las colonias reciben el agua mediante tandeo semanal y 15 por ciento mediante tandeo diario. (Estudio del SACMEX)
	16. El acuífero subterráneo en el oriente de la ciudad concentra una serie de características que hacen que el agua extraída presente problemas mayores para su potabilización que en otras zonas de la ciudad. Estas condiciones de origen del agua extraída en el oriente implican un reto especial, ya que esa agua no puede potabilizarse mediante los mismos procedimientos que el agua que se extrae en otras zonas de la Ciudad de México o que el agua que se trae de otras cuencas. Por ello, en el oriente, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México ha construido potabilizadoras a pie de pozo con una tecnología de punta. Sin embargo, ello no ha significado la completa aceptabilidad social del agua distribuida.
	17. La contaminación del acuífero y de los cuerpos de agua superficiales se ha agravado sin que la definición de la normatividad se actualice, de manera que la presencia de compuestos químicos, fármacos, antibióticos y otros contaminantes emergentes en las aguas residuales va en aumento, así como en los procesos de infiltración al acuífero.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí. En el objetivo específico se plantea garantizar dotación adecuada de agua potable, salubre y aceptable para usos personales y domésticos. Nuevamente aparece la solución general que ya se consideró en los otros dos objetivos específicos, que ahora parece como problema identificado 1 (el derecho debe plantearse acompañado de la transformación gradual y realista del modelo de incremento de la oferta por un modelo de sustentabilidad hídrica y administración de la demanda, de gestión integrada, restauración de cuencas y acuíferos, de un esquema de coordinación interinstitucional, de participación ciudadana y comunitaria en una planeación coordinada del desarrollo urbano, del ordenamiento ecológico y de los recursos hídricos). Sin embargo, debe recordarse lo que ya se comentó respecto a los alcances y limitaciones de esto.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategias?

Sí, pero con reservas. Se debe especificar mejor lo que va a medir y reportar el mecanismo de contraloría y monitoreo ciudadanos de la estrategia 84 ya que en el objetivo específico se consideran tres elementos a medir (dotación, salubridad, aceptabilidad) y un número diferente en las estrategias, además de que los elementos considerados no son siempre los mismos que en el objetivo específico. En la estrategia 81 se especifica uno (calidad), en la estrategia 82 se especifican tres (calidad, cantidad, frecuencia), en la estrategia 83 se especifican tres (cobertura, tandeo, calidad), en la estrategia 85 se especifican tres (dotación, suficiencia, continuidad) y en la estrategia 86 se especifican cuatro (cobertura, dotación, calidad, frecuencia).

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí. En la estrategia 86 se plantea el objetivo (reducir disparidades de cobertura, dotación, calidad y frecuencia de agua potable entre las demarcaciones territoriales). En las estrategias 79 (índice integral de acceso al agua), 81 (análisis trimestral de la calidad del agua en las demarcaciones) y 82 (realizar y publicar estudios e informes) se proponen herramientas para medir los problemas y para darlos a conocer. En la estrategia 84 se propone un mecanismo (contraloría y monitoreo ciudadanos que evalúe periódicamente los avances en materia). En la estrategia 83 se establece la necesidad de fortalecer al

Sistema de Aguas (institucional y presupuestalmente), pero acotado a ciertas áreas (en zonas con falta de cobertura y problemas de tandeo y calidad del agua), lo que parecería requerir lo que se establece en la estrategia 80 (ampliar la red de distribución). Finalmente, en la estrategia 85 se considera otras formas de solucionar el problema (alternativas tecnológicas, de infraestructura y uso eficiente del agua).

#### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Parcialmente. Dado el objetivo específico y las estrategias, cabe suponer que la estrategia 80 es la solución a la que se le daría preferencia (ampliar la red de distribución). Sin embargo, al considerar los problemas identificados parecería que esa solución no es sencilla de realizar.

Primero, el problema identificado 2 (falta de transparencia y acceso a la información relativa a la calidad del agua) hace pensar que en al menos un atributo no existe claridad en cuanto a si la información que se proporciona da una idea clara de los problemas por resolver. Sería necesario, entonces, tener claridad en cuanto a los kilómetros de red que se requieren y el tipo de material que tendrá que ser usado. Asimismo, será necesario tener información sobre las dificultades y problemas que se enfrentan en las zonas donde debe ser extendida la red.

Segundo, en los problemas identificados 3 (98% de cobertura de agua, 94% de cobertura de drenaje) y 15 (situación del servicio de agua potable) dejan ver que la situación para el 44% de la ciudad no es adecuada, al menos para quienes están incluidos en la cobertura de la red.

Tercero, los problemas identificados 8 a 14 dan una panorámica bastante clara en cuanto a los problemas que se detectan en las demarcaciones territoriales. Esto quiere decir que no existe una solución global (el principio de igualdad y no discriminación debe ser especificado con mayor detalle para cada demarcación) y que cada demarcación (si no es que el análisis deba ser menos agregado) requiere diferentes tipos de soluciones. Cabría asumir que esas soluciones van a requerir cantidades diferentes de recursos y tiempos diferentes para ser solucionados. Esto no se considera en los objetivos específicos y en las estrategias. Se puede concluir que cada demarcación territorial requiere su propio análisis y que, por lo mismo, cada binomio objetivo específico-estrategias debe ser adecuado a las realidades particulares de esa demarcación.

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Al comparar la redacción del objetivo específico 6.3 con lo que se analizó para el objetivo específico 6.1 llama la atención que se incluya un número menor de atributos respecto a los que se especificaron tanto para la armonización de la Ley y Reglamento como en el diagnóstico. Este es un elemento que considerar ya que no tiene sentido que en un objetivo específico se considere un número diferente de atributos. Deben considerarse todos aquellos que se detectaron en los problemas identificados 5 a 10 del objetivo específico 6.1.

En el punto tres de la pregunta anterior se considera un elemento para el diseño e implementación: debido a que cada demarcación territorial enfrenta problemas diferentes es necesario adecuar esta matriz

programática a esas realidades. De lo contrario se podrá dar cumplimiento a algo que no ayuda a resolver los problemas identificados.

#### 1.4 Objetivo específico 6.4

Objetivo específico	6.4 Garantizar que las y los habitantes de la Ciudad de México cuenten con un servicio de drenaje y saneamiento seguro
Estrategias	87. Fortalecer institucional y presupuestalmente las acciones del Sistema de Aguas de la Ciudad de México en zonas de la ciudad con falta de cobertura de drenaje y con contaminación de cauces y cuerpos de agua superficiales.
	88. Promover proyectos participativos de rescate de cuerpos de agua, elaborando planes maestros de rescate integral y sustentable de cuerpos de agua con participación de especialistas y sociedad civil.
	89. Evaluar las metas de cobertura de drenaje y avances en rescate de ríos urbanos y canales mediante el mecanismo de contraloría y monitoreo ciudadanos.
Problemas identificados	1. Tanto su sistema de abastecimiento de agua como su sistema de drenaje y saneamiento se extienden más allá de sus límites, abarcando otras tres cuencas hidrológicas: un sistema de trasvases de agua desde el Alto Lerma y el Medio Balsas para el abastecimiento, y otro de trasvases de aguas residuales y pluviales que fluyen hacia la cuenca del río Tula
	2. La contaminación del acuífero y de los cuerpos de agua superficiales se ha agravado sin que la definición de la normatividad se actualice, de manera que la presencia de compuestos químicos, fármacos, antibióticos y otros contaminantes emergentes en las aguas residuales va en aumento, así como en los procesos de infiltración al acuífero.
	3. Tres debates tienen una repercusión sobre la puesta en práctica del derecho humano al agua y al saneamiento: a) Desde 1993, el Gobierno del Distrito Federal ha realizado sucesivos contratos de servicios sobre algunas funciones (padrón de personas usuarias, micromedición, facturación y cobranza) con empresas privadas, sin que haya habido un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia de su desempeño. El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal emitió una recomendación vinculatoria en 2011 en la que planteaba la importancia de evaluar el desempeño de las empresas concesionarias, en particular “la consistencia de implementar un enfoque de derechos y equidad a través de agentes cuya racionalidad es la producción de ganancia”. A pesar de que se ha buscado generar procesos de mayor transparencia y participación social para vigilar y evaluar las empresas antes de profundizar la participación privada en la gestión del agua en la Ciudad y encaminarse hacia una gestión más democrática, la generación de dichos procesos aún es un reto. b) La condición de organismo desconcentrado del Sistema de Aguas de la Ciudad de México le impone restricciones, ya que no tiene personalidad jurídica ni patrimonio, ni persigue la autosuficiencia financiera como el resto de los organismos operadores del país. El Sistema de Aguas de la Ciudad de México depende de la asignación presupuestal de la Secretaría de Finanzas y de las decisiones tomadas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Esto ha dado origen al proyecto de que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México deje de ser un organismo público desconcentrado para convertirse en uno descentralizado. Esta propuesta debe evaluarse siempre acompañada de la creación de un mecanismo idóneo de regulación, de mantener la aprobación de las tarifas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de la consolidación y fortalecimiento de la participación de las personas usuarias. c) A la fecha se han presentado seis iniciativas de reforma de la Ley del Aguas del Distrito Federal, las cuales actualmente están en proceso de dictaminación. Para incorporar el derecho humano al agua y al saneamiento como eje ordenador de esta ley es necesario que esta reforma tenga un espacio de debate participativo.

### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No ya que se plantean los problemas a enfrentar sin considerar soluciones, aunque se puedan derivar algunas de lo que se identifica.

Se plantea en dos problemas identificados que es necesaria una solución normativa: 2 (actualizar la normatividad) y 3c (seis iniciativas de ley); en un problema identificado que es necesaria la autonomía: 3b (cambio del Sistema de Aguas a organismo descentralizado siempre y cuando exista un mecanismo “idóneo de regulación”); y en un problema identificado que el problema va más allá de los límites de la ciudad: 1 (trasvases de aguas residuales y pluviales que fluyen hacia el Río Tula).

### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

No. El objetivo específico plantea garantizar un servicio de drenaje y saneamiento seguro. No se especifica qué se debe entender por seguro, por lo que el objetivo específico resulta ambiguo. Se esperaría que en las estrategias se especificara ese concepto, pero no es así. La estrategia 87 plantea fortalecer institucional y presupuestalmente al Sistema de Aguas en zonas en que falta cobertura de drenaje y en que se presenta contaminación de cauces y cuerpos de agua superficiales. ¿A partir de qué criterios se va a fortalecer? ¿Existe algún estudio al respecto o habría que realizar un estudio? ¿Por qué en esas zonas y sería en primer lugar o exclusivamente en esas zonas? En la estrategia 88 se plantea promover proyectos participativos de rescate de cuerpos de agua, lo que requiere elaborar planes maestros de rescate integral y sustentable. Se presenta la misma duda: ¿existen estudios al respecto o hay que realizarlos? ¿A partir de qué criterios se considera que un cuerpo debe ser rescatado? ¿Son todos los cuerpos o algunos en particular? Finalmente, la estrategia 89 estipula evaluar las metas de cobertura de drenaje y avances en el rescate de ríos urbanos y canales. Entonces, ¿se han determinado esas metas? De ser así es porque hay un estudio. ¿Cuál? ¿Serán las metas sólo para las zonas en que falta de drenaje, como se plantea en la estrategia 87, o sería a nivel de toda la ciudad?

En las estrategias 88 y 89 se requiere participación de especialistas y sociedad civil y contraloría y monitoreo ciudadanos, respectivamente. No queda claro porqué en un caso se recurre a especialistas y en el otro no se recurre a especialistas, siendo que también tiene sentido incluir a ese grupo.

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

No. ¿Qué se debe entender por seguro? Debido a esa falta de claridad no se puede relacionar el objetivo específico con las estrategias. Lo que plantea las estrategias son elementos que se relacionan con cobertura, contaminación, rescate, planes maestros y evaluaciones.

### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No. Como se mencionó en la respuesta I de esta sección, no se proponen soluciones en el diagnóstico, excepto indirectamente o a nivel general. Se puede considerar que existe una coincidencia en cuanto a soluciones ya que en el problema identificado 3b y en la estrategia 87 se propone el fortalecimiento del

Sistema de Aguas, pero en la estrategia no se va más allá de enunciarlo y se acota a zonas con falta de cobertura de drenaje. En tal caso, se fortalece a una parte del Sistema de Aguas.

En cuanto a la estrategia 87, no se hace referencia en el diagnóstico a algún estudio o a la necesidad de uno para determinar en qué formas se debe fortalecer al Sistema de Aguas en general o en esas zonas en particular. Lo que se propone en el problema identificado 3 es demasiado general para dar una idea adecuada de cómo fortalecer en los dos ámbitos y en las zonas que se consideran. Por lo mismo, parece que se propone una solución sin que exista una base sólida que la sustente.

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Se detectan problemas sobre los que no existe claridad en cuanto a las causas. Sin esa información es difícil diseñar políticas públicas pertinentes a los problemas identificados. Asimismo, es difícil asumir que lo propuesto responda a las problemáticas. Queda claro del objetivo específico 6.3 que la ciudad enfrenta problemas diferentes en sus demarcaciones territoriales. Lo que no queda claro, ni siquiera considerando el diagnóstico, es porqué se presentan esos problemas. Es necesario primero tener claridad en cuanto a las causas para entonces proceder a proponer soluciones pertinentes.

#### *1.5 Objetivo específico 6.5*

Objetivo específico	6.5. Garantizar el acceso a la población que vive y transita por la Ciudad de México a fuentes públicas de agua salubre para beber
Estrategias	90. Evaluar los avances del programa de bebederos con agua apta para consumo humano puesto en marcha.
	91. Consolidar legal e institucionalmente el programa de bebederos para incrementar su cobertura conforme a una estrategia de fases progresivas.
	92. Promover una cultura del uso responsable de los bebederos.
Problemas identificados	1. Si bien estos atributos forman un conjunto coherente, susceptible de ser definido con precisión en la ley y formulado como objetivos de política pública, no hay que olvidar que lo esencial de este derecho humano consiste en un proceso cultural y político de transformación de la relación por la cual la población tiene acceso al agua para beber, asearse, preparar la comida y lavar la ropa. La definición de la cantidad y calidad del agua a la que debe tener garantizado el acceso toda la población es esencial, pero igualmente importante es que ese acceso ocurra mediante una relación de derecho, exigible y justiciable.
	2. La principal forma de acceder al agua para beber es mediante la compra de agua de garrafón o embotellada, la segunda vía es mediante el proceso de hervir el agua de la llave, la tercera opción es tomarla directamente de la llave y la cuarta es por medio de la instalación de filtros para el agua de la llave.
	3. La desconfianza sobre la potabilidad del agua entubada se incrementó a partir de los sismos de 1985. Paulatinamente, la sociedad capitalina incrementó su consumo de agua embotellada, junto con el de refrescos y otras bebidas procesadas. Por consiguiente, un aspecto esencial del derecho humano al agua –que es el acceso para beber agua segura– no está teniendo lugar a través de la red del servicio público, sino mediante el mercado de garrafones y botellas individuales. Cabe destacar el proceso de comodificación del agua para beber, proceso por el que, poco a poco, este bien deja de obtenerse mediante reglas de servicio público y pasa a convertirse en un bien, individualizado en botella, sujeto a reglas de mercado.

	4. Existen retos en la materia, particularmente sobre transparencia y acceso a la información relativa a la calidad de agua.
	5. En los espacios públicos y en las instituciones de salud y educativas, el acceso al agua para beber ocurre casi en su totalidad por medio del mercado de agua embotellada.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No ya que el tema de los bebederos públicos no se considera directamente en el diagnóstico. Sin embargo, sí se plantea un reto a considerar: en el problema identificado 3 se aclara que existe desconfianza en cuanto a la potabilidad del agua entubada (ello llevó al incremento en el consumo de agua embotellada, refrescos y bebidas procesadas).

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategias?

Parcialmente. El objetivo específico plantea garantizar el acceso a fuentes públicas de agua salubre. La estrategia 90 establece evaluar los avances del programa de bebederos, siendo que esa información se presenta en la página del Sistema de Aguas, aunque lamentablemente no se haya actualizado desde 2015 y que en la última revisión realizada a la página se haya obtenido un mensaje de error.<sup>24</sup> Esta información, si estuviera disponible, permitiría evaluar tanto avances (cómo ha cambiado la cobertura) como la calidad (análisis de la composición química). La estrategia 91 establece consolidar legal e institucionalmente el programa de bebederos, siendo que ya existe normatividad en cuanto a las responsabilidades y lugares en que se deben instalar los bebederos. El problema surge en cuanto a qué se debe entender por estrategia de fases progresivas. ¿Es a partir de las zonas en que existe menor oferta de agua vía bebederos o donde existe mayor demanda? ¿Con base en qué criterios se establece esa estrategia? Finalmente, la estrategia 92 busca promover una cultura del uso responsable de los bebederos, siendo que la cultura de los bebederos debería ser una especificación de una cultura del uso del agua. Destaca que ese énfasis en una cultura del uso del agua no se encuentra ni en el diagnóstico, aunque se mencione, ni en las matrices programáticas de este capítulo.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí, el uso adecuado de los bebederos.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No, ya que como se estableció en la respuesta a la pregunta I de esta sección no se considera a los bebederos en el diagnóstico. Los retos que se presentan podrían ayudar a construir una solución, pero no queda claro que esa solución lleve directamente a los bebederos por el problema de desconfianza en cuanto a la potabilidad del agua entubada que se menciona en el problema identificado 3.

24. Revisión realizada en agosto 20, 2017, a las 1248, en <http://data.sacmex.cdmx.gob.mx/aplicaciones/bebederos/>

## V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

En economía se habla de la Ley de Say, que se presenta como la idea de que la oferta crea su propia demanda, es decir, que en este caso si se ofrecen bebederos que la gente los usará. El problema con esta idea es que no hay evidencia de que la oferta de algún bien o servicio genere su propia demanda. Es curioso el que no se mencionen estudios referentes a que las y los sujetos de derechos hayan sido consultados respecto a este programa, siendo que, como ya se mencionó, existe desconfianza en cuanto al agua entubada (problema identificado 3). En este caso, el problema a considerar para el diseño de políticas públicas es que no se ha determinado si la solución propuesta tiene sentido. Este es un ejemplo de porqué es necesario conocer a las y los sujetos de derechos y porqué es necesario evaluar la factibilidad de una propuesta. Si es el caso que el gasto en los bebederos en nada resuelve el problema de acceso al agua, en particular para las personas que están en tránsito, entonces el gasto realizado no se justifica. Es necesario que se estudie el uso de los bebederos instalados (¿en qué zonas se usan más, por ejemplo?), realizar un estudio que ayude a determinar la población que los usaría y en dónde (¿se usarían en centros comerciales, estaciones de autobús o en el aeropuerto, en hospitales, por ejemplo?), sobre la confianza o desconfianza sobre su uso (¿cómo cambiar la percepción sobre el bajo o nulo riesgo de usarlos, por ejemplo?), entre otros estudios que deberían realizarse.

### *1.6 Objetivo específico 6.6*

Objetivo específico	6.6. Garantizar la asequibilidad del volumen de agua definido en el derecho humano al agua y al saneamiento, sobre todo a los sectores de la población en condición de pobreza
Estrategias	93. Efectuar un estudio para reformar la estructura tarifaria conforme al derecho humano al agua y al saneamiento, con respeto al principio de igualdad y no discriminación. 94. Elaborar una propuesta de nuevo esquema tarifario con participación de la sociedad civil, para garantizar que el derecho humano al agua y al saneamiento de los sectores de menores ingresos quede protegido y subsidiado por los demás usos.
Problemas identificados	1. Tres debates tienen una repercusión sobre la puesta en práctica del derecho humano al agua y al saneamiento: a) Desde 1993, el Gobierno del Distrito Federal ha realizado sucesivos contratos de servicios sobre algunas funciones (padrón de personas usuarias, micromedición, facturación y cobranza) con empresas privadas, sin que haya habido un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia de su desempeño. El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal emitió una recomendación vinculatoria en 2011 en la que planteaba la importancia de evaluar el desempeño de las empresas concesionarias, en particular “la consistencia de implementar un enfoque de derechos y equidad a través de agentes cuya racionalidad es la producción de ganancia”. A pesar de que se ha buscado generar procesos de mayor transparencia y participación social para vigilar y evaluar las empresas antes de profundizar la participación privada en la gestión del agua en la Ciudad y encaminarse hacia una gestión más democrática, la generación de dichos procesos aún es un reto. b) La condición de organismo desconcentrado del Sistema de Aguas de la Ciudad de México le impone restricciones, ya que no tiene personalidad jurídica ni patrimonio, ni persigue la autosuficiencia financiera como el resto de los organismos operadores del país. El Sistema de Aguas de la Ciudad de México depende de la asignación presupuestal de la Secretaría de Finanzas y de las decisiones tomadas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Esto ha dado origen al proyecto de que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México deje de ser un organismo público desconcentrado para convertirse en uno descentralizado. Esta propuesta debe evaluarse siempre acompañada de la creación de un mecanismo idóneo de regulación, de mantener la aprobación de las tarifas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de la consolidación y fortalecimiento de la participación de las personas usuarias. c) A la fecha se han presentado seis iniciativas de reforma de la Ley del Aguas del Distrito Federal, las cuales actualmente están en

	proceso de dictaminación. Para incorporar el derecho humano al agua y al saneamiento como eje ordenador de esta ley es necesario que esta reforma tenga un espacio de debate participativo.
	2. El esquema tarifario aprobado en 2010 plantea un volumen básico a precio asequible y a partir de dicho volumen se establecieron tarifas crecientes. No obstante, a pesar de la asequibilidad del volumen básico, el Código Fiscal no lo ha definido como un volumen correspondiente al derecho humano al agua (que no debe ser gratuito, pero sí diferenciado con respecto al rango siguiente de agua como servicio a la ciudadanía). El sistema tarifario aprobado en 2010 permitió que la población de menores ingresos pague proporcionalmente menos por el servicio de agua potable. Sin embargo, la categorización inicial de acuerdo con el índice de desarrollo e infraestructura de la Ciudad y la recategorización (no necesariamente conforme a criterios técnicos) han generado algunas distorsiones que deberán corregirse.
	3. Entre 2006 y 2013 se observa un incremento constante en los ingresos provenientes de la recaudación del Sistema de Aguas de la Ciudad de México.
	4. Las personas derechohabientes del Sistema de Aguas de la Ciudad de México no cubren el costo total del sistema hidráulico, sino que reciben un subsidio que al incrementarse la recaudación ha disminuido proporcionalmente (aunque el monto se mantenga en el mismo orden).
	5. En los cálculos del costo de la población capitalina para tener acceso al agua potable no se consideran los gastos realizados por los hogares para almacenar y mejorar la calidad y continuidad de la disponibilidad del agua, como son las inversiones en cisternas, tinacos, bomba eléctrica, filtros de agua, compra de agua en pipas, propinas para los “piperos”, entre otros.
	6. Un estudio del Banco Mundial en 2013 calcula que a escala de la Zona Metropolitana del Valle de México la población asume costos indirectos para compensar las deficiencias e ineficiencias de los servicios de agua potable y saneamiento, en particular la falta de continuidad y de calidad del agua en algunas zonas, así como la falta de tratamiento de las aguas residuales. Estos costos indirectos representan casi el triple del monto pagado por concepto de tarifas, sin considerar la parte que el contribuyente paga como impuestos que se destinan a subsidios. De este modo, la asequibilidad no puede medirse tan sólo por lo que la población paga por concepto de tarifas del sistema de agua potable.

### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. Se presentan problemas que deben ser considerados para encontrar una solución a lo que se plantea en el objetivo específico (garantizar asequibilidad del volumen de agua definido en el derecho, sobre todo a la población en condición de pobreza). Existe el problema de la falta de transparencia en cuanto a funciones que realizan empresas concesionarias (problema identificado 3a); aunque en 2010 se planteara un volumen básico a precio asequible que en el Código Fiscal no se ha definido como un volumen correspondiente al derecho (problema identificado 2); el sistema tarifario de 2010 permitió que la población de menores ingresos pagara menos proporcionalmente por agua potable, pero se han generado distorsiones (que no se especifican en el diagnóstico) que deben ser corregidas (problema identificado 2); y que existen costos indirectos que las y los sujetos de derechos asumen debido a deficiencias e ineficiencias de los servicios de agua potable y saneamiento (problema identificado 6).

### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. El objetivo específico establece garantizar asequibilidad del volumen de agua definido en el derecho, sobre todo a la población en condición de pobreza. La estrategia 93 propone efectuar un estudio de la estructura tarifaria conforme al derecho, lo que asume que quien más pueda pagar pague más por el agua y saneamiento. Si el uso de ese dinero es el adecuado entonces se puede proceder a lo que se estipula en

la estrategia 94, que propone elaborar una propuesta de esquema tarifario para garantizar el derecho de las personas de menores ingresos. De esta forma, la estrategia 93 permitiría el subsidio que se plantea en la estrategia 94 y así se podría cumplir con el objetivo específico.

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí, principalmente por medio a la reforma a la estructura tarifaria. Se asume que esa reforma permitirá un excedente que entonces será transferido como subsidio a las personas en condición de pobreza.

### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No. Primero, en el diagnóstico se aclara que la reforma al esquema tarifario en 2010 sí beneficio a las personas en condiciones de pobreza. El problema reside en que no se modificó el Código Fiscal y en que se crearon distorsiones que deben ser corregidas. Estos dos elementos no se consideran en la matriz programática. Es necesario considerar lo que sí funcionó del esquema tarifario y lo que no antes de proceder a otro cambio. Segundo, en la matriz no se consideran los costos indirectos (problema identificado 6) ni los gastos realizados por los hogares para almacenar y mejorar la calidad del agua (problema identificado 5). Esos son elementos que considerar en un nuevo esquema tarifario –que se esperaría mejorara sobre lo existente y no uno que partiera de cero. Tercero, se menciona que las personas no cubren el costo total del sistema hidráulico (problema identificado 4). Aunque el aumento en la recaudación ha disminuido el subsidio, sería necesario considerar quiénes reciben un subsidio a pesar de que no lo merezcan y si la corrección a ese problema se traduce en la posibilidad de redistribución a las personas en condiciones de pobreza.

### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

A pesar de que en el diagnóstico se insiste en ir más allá de la oferta para considerar problemas generados por la demanda, las soluciones se siguen centrando en la oferta. Aunado a esto, existe el problema de garantizar el derecho al agua sin considerar si es necesario establecer restricciones en cuanto al consumo máximo, aunque esto parezca violatorio del derecho. No se puede olvidar que sigue siendo difícil erradicar la costumbre de regar las calles y las banquetas. Debido a que en algunos segmentos de la población sigue sin entenderse el uso del agua como recurso escaso puede ser una mala idea el no poner límites al consumo. Ahora bien, como eso es puede ser visto como inaceptable debe considerarse que después de cierto nivel de consumo se considere que ya no existe razón para el subsidio que se otorgaría vía el esquema tarifario.

Es necesario que se aclare cuál es el criterio de pobreza que se usaría y si dentro del grupo de personas en condiciones de pobreza se considerarían tasas diferenciales de subsidio o un subsidio por igual (esto beneficiaría a quienes son menos pobres dentro del grupo en condiciones de pobreza). Asimismo, es necesario determinar qué se requiere saber y conocer de las y los sujetos de derechos para tener un sistema viable para aplicar las tarifas y que reduzca al máximo la posibilidad de abusos o usos inadecuados de las tarifas diferenciadas.

## 1.7 Objetivo específico 6.7

Objetivo específico	6.7. Garantizar el derecho humano al agua destinada a usos básicos como bien público y en cantidad suficiente, accesible físicamente, asequible y salubre para la población que vive y transita la Ciudad de México, erradicando la participación de los agentes privados a fin de que no impidan el acceso al agua
Estrategias	95. Establecer medidas administrativas, políticas, legales y fiscales para que los agentes privados acaten las normas establecidas respecto al derecho humano al agua al mismo tiempo que se desincentive su participación en la distribución y suministro de agua
Problemas identificados	<p>1. Un aspecto esencial del derecho humano al agua –que es el acceso para beber agua segura– no está teniendo lugar a través de la red del servicio público, sino mediante el mercado de garrafrones y botellas individuales. Cabe destacar el proceso de comodificación del agua para beber, proceso por el que, poco a poco, este bien deja de obtenerse mediante reglas de servicio público y pasa a convertirse en un bien, individualizado en botella, sujeto a reglas de mercado.</p> <p>2. En el ámbito internacional se señala que el ideal para cumplir con este derecho es el acceso universal mediante la toma domiciliaria. Sin embargo, una característica de la Ciudad de México, y en general del país, es que la mayoría de la población no bebe el agua de la llave.</p> <p>3. La principal forma de acceder al agua para beber es mediante la compra de agua de garrafón o embotellada, la segunda vía es mediante el proceso de hervir el agua de la llave, la tercera opción es tomarla directamente de la llave y la cuarta es por medio de la instalación de filtros para el agua de la llave.</p> <p>4. La desconfianza sobre la potabilidad del agua entubada se incrementó a partir de los sismos de 1985. Paulatinamente, la sociedad capitalina incrementó su consumo de agua embotellada, junto con el de refrescos y otras bebidas procesadas. Por consiguiente, un aspecto esencial del derecho humano al agua –que es el acceso para beber agua segura– no está teniendo lugar a través de la red del servicio público, sino mediante el mercado de garrafrones y botellas individuales. Cabe destacar el proceso de comodificación del agua para beber, proceso por el que, poco a poco, este bien deja de obtenerse mediante reglas de servicio público y pasa a convertirse en un bien, individualizado en botella, sujeto a reglas de mercado.</p> <p>5. Tres debates tienen una repercusión sobre la puesta en práctica del derecho humano al agua y al saneamiento: a) Desde 1993, el Gobierno del Distrito Federal ha realizado sucesivos contratos de servicios sobre algunas funciones (padrón de personas usuarias, micromedición, facturación y cobranza) con empresas privadas, sin que haya habido un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia de su desempeño. El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal emitió una recomendación vinculatoria en 2011 en la que planteaba la importancia de evaluar el desempeño de las empresas concesionarias, en particular “la consistencia de implementar un enfoque de derechos y equidad a través de agentes cuya racionalidad es la producción de ganancia”. A pesar de que se ha buscado generar procesos de mayor transparencia y participación social para vigilar y evaluar las empresas antes de profundizar la participación privada en la gestión del agua en la Ciudad y encaminarse hacia una gestión más democrática, la generación de dichos procesos aún es un reto. b) La condición de organismo desconcentrado del Sistema de Aguas de la Ciudad de México le impone restricciones, ya que no tiene personalidad jurídica ni patrimonio, ni persigue la autosuficiencia financiera como el resto de los organismos operadores del país. El Sistema de Aguas de la Ciudad de México depende de la asignación presupuestal de la Secretaría de Finanzas y de las decisiones tomadas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Esto ha dado origen al proyecto de que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México deje de ser un organismo público desconcentrado para convertirse en uno descentralizado. Esta propuesta debe evaluarse siempre acompañada de la creación de un mecanismo idóneo de regulación, de mantener la aprobación de las tarifas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de la consolidación y fortalecimiento de la participación de las personas usuarias. c) A la fecha se han presentado seis iniciativas de reforma de la Ley del Aguas del Distrito Federal, las cuales actualmente están en proceso de dictaminación. Para incorporar el derecho humano al agua y al saneamiento como eje ordenador de esta ley es necesario que esta reforma tenga un espacio de debate participativo.</p>

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. En el diagnóstico se señala que ocurre un proceso de “comodificación” del agua, proceso en que pasa de ser un bien público a ser un bien privado (problema identificado 1). También se señala que ha ocurrido un proceso en que la venta de agua embotellada ha pasado a sustituir el consumo de agua entubada y que ello responde a problemas de confianza en cuanto al agua entubada (problemas identificados 2, 3 y 5). Se tiene idea, entonces, de lo que está pasando sin que exista claridad en cuanto a cómo resolver la situación.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

No. El objetivo específico presenta una definición del agua como bien público, repite la necesidad de garantizar el derecho y procede a estipular la erradicación de la participación de agentes privados a fin de que no impidan el acceso al agua. El propósito del objetivo específico es la erradicación de la participación puesto que en otros objetivos ya se ha establecido el tema de garantizar el acceso, incluso especificando que es con base en el derecho a la igualdad y no discriminación. La estrategia 95 propone medidas administrativas, políticas, legales y fiscales para que los agentes privados acaten las normas establecidas respecto al derecho y que desincentiven su participación en la distribución y suministro del agua.

Por una parte, la estrategia suaviza el lenguaje del objetivo específico ya que se pasa de “erradicar” a “desincentivar” la participación. Por otra parte, no queda claro cómo se llegó a esta recomendación ya que no se menciona algo así en el diagnóstico y no queda claro porqué se llegó a esta situación, a menos que se consideren características culturales (como se ha mencionado ya en el análisis de otros objetivos específicos) y desconfianza (problema identificado 4).

El problema en este caso es que el binomio objetivo específico-estrategia es una acusación para la que se requiere evidencia que corrobore el problema detectado. Así, ¿cómo se sabe que agentes privados impiden el acceso al agua? ¿Es, acaso, un problema que se refiere a la decisión que se tomó en el Sistema de Aguas de la Ciudad de México de usar a empresas concesionarias, como se establece en el problema identificado 5a? ¿O a qué responde esta propuesta?

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente. Como se estableció en la respuesta a la pregunta I de esta sección, la solución es desincentivar la participación de los agentes privados. Queda la duda de si desincentivar es una medida de mediano plazo y si erradicar es una medida de largo plazo.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

El diagnóstico no presenta una solución, como se aclaró en la respuesta a la pregunta I de esta sección. La solución que se presenta en la matriz programática no es clara porque debe determinarse si lo que se

busca es erradicar o si lo que se busca es desincentivar la participación. Uno y otro término llevan a acciones muy diferentes.

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Debido a que en el diagnóstico no se toca este tema en cuanto a una posible solución, preocupa el que las dos soluciones propuestas (erradicar y desincentivar) respondan más a “ocurrencias” que a un análisis sólido que lleve a tomar una decisión radical (erradicar).

El primer problema que se detecta es que no queda claro que lo propuesto sea legal, lo que explicaría la necesidad de establecer medidas legales para justificar el actuar. Sin entrar en un debate que en realidad no dice mucho (el referido al “neoliberalismo”), deben existir razones muy sólidas para considerar que el mercado no es una solución o no es siquiera parte de una solución posible.

El segundo problema reside en el uso de un bien público. ¿Se usa este concepto en el sentido en que se usa en economía? Si es así, ¿se consideran todos los problemas asociados a encontrar un bien público puro? Sin entrar en este debate, debe recordarse que no se niega que se deba pagar un precio por el uso del agua, pero sí se niega que el agua sea vista como un bien privado. Parece que en este caso se requiere una discusión mucho más profunda y detallada en cuanto a la posibilidad de que se esté hablando del mismo bien, pero en contextos diferentes, siendo que en uno es un bien público y en otro es un bien privado.

El tercer problema tiene que ver con una acusación muy grave que se hace en el objetivo específico: que los agentes privados impiden el acceso al agua. Si eso es cierto entonces el problema más grave es la falla de gobierno, es decir, que el actor agregado que debería regular el comportamiento de otros actores no lo está haciendo. Si los agentes privados actúan en forma que violan derechos entonces es responsabilidad del gobierno que no ocurra eso. En este caso se requiere un estudio que aclare cuál es el papel de los agentes privados en la distribución del agua.

El cuarto problema tiene que ver con aspectos culturales. Si es el caso que las y los sujetos no confían en el agua entubada, es responsabilidad del Sistema de Aguas mostrar que el agua es apta para consumo humano, dadas las definiciones que se presentaron en los problemas identificados 5 a 10 del objetivo específico 6.1, al menos hasta el momento en que entra a una casa, edificio, multifamiliar. Esto requiere conocer a detalles las razones por las que las y los sujetos de derechos prefieren consumir agua embotellada, es decir, es necesario conocer los estudios realizados al respecto.

Finalmente, el quinto problema tiene que ver con decidir que sólo el gobierno va a suministrar el agua. Dados los problemas que se han detectado en los otros objetivos específicos, ¿es realista asumir que se tiene la capacidad y los recursos para resolver este problema? Pareciera que no. Si esta percepción es correcta entonces existe la posibilidad de que un problema que se está subsanando por el momento se convierta en un problema grave posteriormente.

El problema con el binomio objetivo específico-estrategia es que se necesita tener claridad en cuanto a las aseveraciones que se hacen antes de poder considerar la implementación de lo mandado.

## 1.8 Objetivo específico 6.8

Objetivo específico	6.8. Promover la cultura del agua mediante procesos de participación, educación y capacitación sobre el contenido de este derecho y sus mecanismos de exigibilidad
Estrategias	<p>96. Promover una nueva cultura del agua y del derecho humano al agua y al saneamiento en la que las autoridades cumplan con sus responsabilidades y la ciudadanía ejerza sus derechos.</p> <p>97. Difundir entre la población que habita y transita en la Ciudad de México los alcances y los mecanismos de exigibilidad del derecho humano al agua y al saneamiento, incluso sobre las herramientas jurídicas y no jurídicas, para la exigibilidad del derecho humano al agua.</p> <p>98. Promover y fortalecer la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil en los espacios de construcción de agenda de política pública, así como en procesos de implementación del derecho humano al agua y al saneamiento.</p> <p>99. Impulsar procesos educativos sobre el derecho humano al agua y al saneamiento.</p> <p>100. Promover procesos de sensibilización y capacitación de las y los funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente y del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, así como de los agentes privados de las empresas concesionarias en materia del derecho humano al agua y al saneamiento, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil.</p>
Problemas identificados	<p>1. Una premisa esencial en los tratados y estándares internacionales es que el derecho humano al agua y al saneamiento debe realizarse conforme a una estrategia sustentable de manejo del agua, con una perspectiva de gestión integrada del recurso hídrico, como condición indispensable para garantizar el derecho de las generaciones presentes y futuras de la Ciudad de México y de las cuencas del valle de México, Lerma y Cutzamala.</p> <p>2. Si bien estos atributos forman un conjunto coherente, susceptible de ser definido con precisión en la ley y formulado como objetivos de política pública, no hay que olvidar que lo esencial de este derecho humano consiste en un proceso cultural y político de transformación de la relación por la cual la población tiene acceso al agua para beber, asearse, preparar la comida y lavar la ropa. La definición de la cantidad y calidad del agua a la que debe tener garantizado el acceso toda la población es esencial, pero igualmente importante es que ese acceso ocurra mediante una relación de derecho, exigible y justiciable.</p>

### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. Se incluyeron dos problemas identificados que en parte se relacionan al objetivo específico, sin que en ellos se dé una solución. Se incluyen porque plantean un reto: la necesidad de un cambio cultural.

### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente, con reservas. El objetivo específico plantea promover la cultura del agua mediante procesos de participación, educación y capacitación sobre el contenido del derecho y sus mecanismos de exigibilidad. La estrategia 96 establece promover una nueva cultura del agua y saneamiento en que las autoridades cumplan con sus responsabilidades y la ciudadanía ejerza sus derechos. Se aclara que la cultura buscará que las autoridades cumplan con sus obligaciones. Queda la duda de si esta es una nueva cultura dado que el uso del agua debería ir más allá de las responsabilidades legales de las autoridades. La estrategia 97 propone difundir los alcances y mecanismos de exigibilidad. Relacionado con lo que se planteó sobre la estrategia anterior, queda la duda de si tener información adecuada y suficiente garantiza un cambio cultural. La estrategia 98 establece promover y fortalecer la participación ciudadana y de las

organizaciones de la sociedad civil en los espacios de construcción de la agenda pública. No queda claro cómo este elemento se relaciona con generar una nueva cultura, en especial si no se tiene un lenguaje común y un conocimiento mínimo sobre los problemas técnicos, y no sólo de derechos humanos, que se enfatizan en la exigibilidad. La estrategia 99 busca impulsar procesos educativos sobre el derecho. El problema es la ambigüedad sobre lo que se enseñaría, en especial considerando el énfasis que se ha dado a la exigibilidad en estrategias anteriores. Finalmente, la estrategia 100 busca promover procesos de capacitación y sensibilización de las y los funcionarios de la Secretaría del Medio Ambiente, del Sistema de Aguas y de agentes privados de las empresas concesionarias. ¿Cuál es la evidencia de que capacitar y sensibilizar se traduce en cambios de actitud que a su vez se traducen en cambios culturales?

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí. Se busca ayudar a que la exigibilidad del derecho se convierta en una realidad.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No, ya que como se planteó en la respuesta a la pregunta I de esta sección el diagnóstico no las presenta. Sin embargo, en el diagnóstico sí se especifica ir más allá de una solución por el lado de la demanda y no sólo por el lado de la oferta. La solución de la matriz programática parece centrarse en la demanda, pero no es así ya que se centra en la exigibilidad y no en los cambios en el uso del agua.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

El énfasis de la promoción educativa es en la exigibilidad del derecho. Esto tiene sentido si se considera que las y los sujetos de derechos deben tener claridad en cuanto a sus derechos. Sin embargo, se debe recordar que las y los sujetos de derechos también tienen obligaciones, en especial porque hay personas estratégicas que están dispuestas a abusar en el uso de sus derechos. ¿En qué forma van a contribuir las y los sujetos de derechos a solucionar el problema, y cómo va ayudar el gobierno a que se logre ese proceso en que se cambien los patrones de uso del agua.

*1.9 Objetivo específico 6.9*

Objetivo específico	6.9. Garantizar el acceso y la calidad potable del agua y del saneamiento en situaciones de crisis hídrica, inundaciones, sismos, otras emergencias o cortes técnicos por mantenimiento de infraestructura
Estrategias	101. Actualizar el Manual de Operaciones del Sistema de Aguas de la Ciudad de México para atender contingencias en casos de desastre, conforme a los derechos humanos y con énfasis en grupos en situación de exclusión social.
	102. Actualizar el Programa Emergente para el Abasto de Agua Potable conforme a los principios de los derechos humanos.
Problemas identificados	1. A finales del año 2009 y principios de 2010 se vivió un episodio agudo de sequía y de lluvias atípicas que produjeron casi simultáneamente desabasto de agua potable y una gran inundación en el oriente de la metrópoli. Este tipo de fenómenos hidrometeorológicos extremos se agravará debido a los efectos del cambio climático.

	2. Los fenómenos hidrometeorológicos extremos se agravarán debido a los efectos del cambio climático.
--	---

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. En el diagnóstico se presentan dos problemas identificados que constatan causas que afectan el suministro de agua y el funcionamiento del drenaje sin que se considere una solución: 1 (eventos a finales de 2009 y principios de 2010) y 2 (fenómenos hidrometeorológicos extremos).

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. En el objetivo específico se busca garantizar el acceso y calidad del agua y del saneamiento. En la estrategia 101 se busca actualizar el Manual de Operaciones para atender contingencias y en la estrategia 102 se busca actualizar el Programa Emergente. En ambos casos se especifica que las actualizaciones deben ser acordes a los principios de los derechos humanos.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente. Se propone una solución que clarifique lo que se estipula en el Manual de Operaciones y en el Programa Emergente, sin que se consideren aspectos organizacionales y presupuestales. Cambiar lo que se especifica en la normatividad no es lo mismo que cambiar la forma en que se buscan soluciones a problemas y las formas en que las personas resuelven esos problemas.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No se presentan soluciones en el diagnóstico, como se respondió en la pregunta I de esta sección.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

El problema no es meramente el de actualizar el Manual de Operaciones y el Programa Emergente. Esas son herramientas que ayudan a determinar lo que se debe hacer y bajo qué criterios. Ello no se traduce ipso facto en acciones que garanticen el acceso y la calidad del agua potable y del saneamiento. Es necesario considerar cómo se van a llevar a la práctica dichas modificaciones, especificando, tal vez, las zonas prioritarias y los criterios de derechos humanos que se deben aplicar en diferentes situaciones y contextos.

En otras matrices programáticas de otros capítulos se especifican capacitaciones, pero no en este caso. Tendría sentido que se incluyera ese elemento y que las capacitaciones fueran en situaciones prácticas y a partir de la identificación previa de aquellas zonas de mayor riesgo.

*I.10 Objetivo específico 6.10*

Objetivo específico	6.10. Garantizar el acceso y la calidad potable del agua y del saneamiento para la protección del medio ambiente, la promoción de la responsabilidad social y la consulta a los pueblos originarios
Estrategias	103. Promover el pago por servicios ambientales (reforestación, proyectos sustentables, desarrollo social y comunitario, entre otros).
	104. Asegurar que los proyectos hidráulicos cuentan con un sentido y responsabilidad social en el marco del derecho humano al agua y al saneamiento.
	105. Desarrollar mecanismos de consulta con las comunidades y pueblos originarios y organizaciones de la sociedad civil que se incorporen en la normativa de Sistema de Aguas de la Ciudad de México en los procesos de desarrollo de proyectos.
Problemas identificados	1. Debe surgir el diseño de un mecanismo de acceso a la información oportuna, de un espacio de concertación previo a la realización de las obras hidráulicas para que el derecho humano al agua de una población no implique el detrimento o el menoscabo de los derechos de quienes habitan en la zona de captación. Se plantea la necesidad de espacios efectivos para el diálogo.
	2. El derecho humano al agua y al saneamiento en la Ciudad de México debe plantearse acompañado de la transformación gradual y realista del modelo de incremento de la oferta por un modelo de sustentabilidad hídrica y administración de la demanda, de gestión integrada, restauración de cuencas y acuíferos, de un esquema de coordinación interinstitucional, de participación ciudadana y comunitaria en una planeación coordinada del desarrollo urbano, del ordenamiento ecológico y de los recursos hídricos.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí. En el objetivo específico se detallan elementos que están planteados en los problemas identificados 1 (diseño de un mecanismo de acceso a la información oportuna, de un espacio de concertación previo a la realización de las obras hidráulicas; necesidad de espacios efectivos para el diálogo) y 2 (el derecho debe plantearse acompañado de la transformación gradual y realista del modelo de incremento de la oferta por un modelo de sustentabilidad hídrica y administración de la demanda, de gestión integrada, restauración de cuencas y acuíferos, de un esquema de coordinación interinstitucional, de participación ciudadana y comunitaria en una planeación coordinada del desarrollo urbano, del ordenamiento ecológico y de los recursos hídricos).

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. El objetivo específico plantea cinco elementos: garantizar el acceso; garantizar la calidad; proteger el medio ambiente; promover la responsabilidad social; promover la consulta a los pueblos originarios. Los dos primeros elementos quedan cubiertos en otros objetivos específicos ya revisados. Los elementos 3 a 5 se relacionan con las estrategias. Las tres estrategias cubren los elementos del objetivo específico: protección del medio ambiente, sentido y responsabilidad social (se añade sentido) y consulta con comunidades y pueblos originarios (se añade comunidades).

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente y para una de las tres estrategias. La estrategia 103 especifica pago de servicios ambientales, por lo que se infiere que ese dinero será destinado a la protección del medio ambiente. En este caso sí hay una solución, aunque demasiado general. En la estrategia 104 no se especifica lo que es el sentido y responsabilidad social para proyectos hidráulicos. ¿Qué es eso y cómo se asegura? ¿Por medio de qué mecanismos? ¿Cuál es el objetivo? En este caso no hay una solución, sólo un enunciado general. Finalmente, la estrategia 105 establece desarrollar mecanismos de consulta que se incorporen en la normativa del Sistema de Aguas en los procesos de desarrollo de proyectos. Aunque en este caso se presenta un enunciado más específico que en la estrategia 104, no hay claridad en cuanto a para qué se van a realizar las consultas en esos temas. ¿Es para asegurar que los proyectos sean acordes a las ideas o preferencias de las comunidades y pueblos? ¿Es para garantizar que las obras no terminen afectando negativamente a las comunidades y pueblos, incluso generando conflictos entre esas comunidades? Es sólo cuando se considera el problema identificado 2 que se le da mayor claridad al objetivo y a la estrategia, aunque sin poder aseverar que es esto lo que se buscaba cuando se acordó la matriz programática.

#### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Parcialmente. Las razones aparecen en la respuesta a la pregunta III de esta sección.

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Es difícil determinar qué se sigue de lo planteado en este objetivo específico, incluso tomando en cuenta la relación propuesta con los problemas identificados. Por ejemplo, se propone en la estrategia 103 promover el pago por servicios ambientales (reforestación, proyectos sustentables, desarrollo social y comunitario, entre otros). Sin embargo, al considerar el problema identificado 4 del objetivo específico 6.6 (las personas derechohabientes no cubren el costo total del sistema hidráulico), ¿no tendría más sentido destinar ese nuevo impuesto al pago del costo real del agua y que así se disminuya el subsidio, dado lo que se estipula en la estrategia 77 (impulsar un presupuesto suficiente y adecuado para la realización del macroproceso B) del objetivo específico 6.2? Debe recordarse que se busca fortalecer institucional y presupuestalmente las acciones del Sistema de Aguas en zonas de falta de cobertura, problemas de tandeo y calidad del agua (estrategia 83 del objetivo específico 6.3). Puede ser una mala estrategia buscar resolver problemas adicionales sin haber resuelto otros problemas identificados previamente, aunque eso se considere en el diagnóstico. Existe la posibilidad de que sólo se puedan resolver algunos problemas después de que otros hayan sido resueltos y no es forma paralela. No se puede olvidar que lo propuesto en una matriz puede afectar lo propuesto en otras.

## **II. Problemas no incluidos**

Son dos los problemas que no fueron relacionados con las matrices programáticas. En las dos se aclara brevemente el papel que ha desempeñado la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en cuanto a quejas y recomendaciones:

### Problemas no incluidos

Entre 2012 y 2013 se presentaron quejas vinculadas a la violación del derecho humano al agua ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Se destaca que se refirieron al cobro excesivo o injustificado por el servicio de agua potable y a la interrupción injustificada del servicio público de agua. Otros tipos de violación denunciada fueron: omisión gubernamental para llevar el servicio a las comunidades, escuelas y centros laborales; omisión gubernamental para la reparación de fugas; omisión gubernamental de informar oportunamente sobre la suspensión del servicio de agua; y abastecimiento de agua insalubre.

Desde su creación en 1993, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha emitido recomendaciones relacionadas con el derecho humano al agua, varias de ellas iniciadas mediante investigación de oficio a partir de alguna denuncia en la prensa.

En cuanto a las quejas, sería importante conocer si las categorías de 2012 y 2013 son las mismas actualmente, si han disminuido o si han aumentado. Asimismo, sería importante saber qué ha pasado en cada una de las categorías desde 2012. Por ejemplo, ¿siguen presentándose quejas por el cobro excesivo de agua o por la interrupción injustificada? En cuanto a las recomendaciones, llama la atención que sea por denuncias en la prensa que se llegue a las recomendaciones. Debido a todos los temas que se tocan en todos los objetivos específicos de este capítulo se podría asumir que existe un monitoreo cercano a todos los problemas que ocurren y que podrían ocurrir. Parece no es el caso.

### III. Recomendaciones para el capítulo

En este capítulo se presenta una discrepancia de gran importancia entre lo que se plantea en el diagnóstico y lo que se plantea en las matrices programáticas. En el problema identificado 12 del objetivo específico 6.1 se establece que “lo esencial de este derecho humano consiste en un proceso cultural y político de transformación de la relación por la cual la población tiene acceso al agua”, en tanto que en el problema identificado 14 se estipula que “debe plantearse acompañado de la transformación gradual y realista del modelo de incremento de la oferta por un modelo de sustentabilidad hídrica y administración de la demanda, de gestión integrada, restauración de cuencas y acuíferos, de un esquema de coordinación interinstitucional, de participación ciudadana y comunitaria en una planeación coordinada del desarrollo urbano, del ordenamiento ecológico y de los recursos hídricos”.

El elemento discrepante es que en el diagnóstico se establece la “transformación gradual y realista del modelo de incremento de la oferta por un modelo de sustentabilidad hídrica y administración de la demanda”, siendo que en las matrices programáticas se siguen planteando soluciones por el lado de la oferta, dejando de lado el elemento de cambio cultural. Sólo en un caso se considera el aspecto cultural: en el objetivo específico 6.8 (promover la cultura del agua mediante procesos de participación, educación y capacitación sobre el contenido de este derecho y sus mecanismos de exigibilidad), sin que en una de las estrategias se especifique la responsabilidad de las y los sujetos de derecho de no desperdiciar el agua y sobre el uso racional de un recurso escaso (estrategias 96 a 100, siendo que la estrategia que más se acerca a la necesidad de cuidado del agua es la 99. Impulsar procesos educativos sobre el derecho humano al agua y al saneamiento, sin que quede claro la parte de responsabilidades de las y los sujetos de derechos en cuanto al uso del agua).

Se debe enfatizar igualdad y no discriminación como eje rector para el actuar gubernamental. Aunque queda estipulado en algunos de los problemas identificados y en algunas de las estrategias, no siempre queda claro que sea el elemento que se considera para las soluciones propuestas en los objetivos específicos y las estrategias. Sin embargo, surge una duda. Aquí y ahora se detectan problemas de desigualdad. ¿Es posible resolverlos si no se considera la historia de cómo se llegó a esto? Porque pareciera que muchas de las zonas con mayores problemas de agua y saneamiento son precisamente aquellas que crecieron sin el menor control, consecuencia del crecimiento descontrolado que experimentó la Ciudad de México a finales de la década del sesenta. Esta historia debe ser considerada para entender mejor los retos a los que se enfrentan las políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Debe considerarse que hay límites en lo que se puede resolver cuando los problemas exceden de ciertos parámetros o que existen parámetros que no pueden ser modificados (existía un lago donde ahora está la ciudad; 40 ríos confluyen a lo que era el lago; se espera que la intensidad de las lluvias aumente por el cambio climático; la mancha urbana sigue aumentando; zonas que antes estaban aisladas empiezan a compartir infraestructura y crean mayores demandas sobre la misma; se sigue hundiendo la ciudad; entre muchos otros).

No se puede ignorar que las mejores políticas públicas con enfoque de derechos humanos pueden no ser viables desde un punto de vista técnico. Esto no aparece en el capítulo, pero se puede inferir de los problemas identificados. Se debe analizar si es factible y realista llevar a la práctica lo que se propone en cada uno de los capítulos –factible en cuanto a recursos (financieros, humanos, materiales, por ejemplo) y realista en cuanto a posibilidad de realizarlo en los tiempos establecidos.

En el diagnóstico se da claridad en forma descriptiva, pero no en forma analítica. No hay claridad en cuanto a lo que causa los problemas y en cuanto a la posibilidad de resolverlos. Sin claridad en cuanto a aquello que genera un problema es difícil tener claridad en cuanto a las soluciones que se pueden proponer. Debe considerarse que se requiere más información que la presentada en el diagnóstico para tener claridad en cuanto a lo que se propone en las matrices.

Una distinción no siempre es clara en el capítulo tiene que ver con soluciones que son aplicables a toda la ciudad y soluciones que son aplicables en diferentes demarcaciones territoriales. Asimismo, no queda clara la distinción entre capacidad de pago y posibilidad de pago, ni si se ha considerado un esquema diferenciado de tarifas y cómo podría funcionar (si es el caso). Asimismo, preocupa que se considere una dimensión del problema sin relacionarlo con dimensiones de otros problemas. Por ejemplo, si bien es comprensible el que se busque subsidiar el consumo de personas en condiciones de pobreza, no se puede olvidar la posibilidad de que ese subsidio en cuanto a la cantidad de agua se traduzca en un uso irresponsable del recurso. Si se deben garantizar 25 litros de agua al día por persona, entonces el subsidio se debería aplicar a dicha cantidad más un excedente de, por ejemplo, el 10% (2.5 litros adicionales por día). Sin embargo, si una persona consume 50 litros por día entonces existen razones para averiguar por qué ocurre eso. Si se debe a que la persona “riega” la banqueta entonces no existe justificación alguna para otorgar el consumo por arriba de los 25 litros diarios. Es posible que una medida así no sea fácil de aceptar o implementar, pero se debe recordar que en el diagnóstico se habla de cambios culturales –que pueden ser más sencillos modificando los incentivos.

No queda claro cómo se van a solucionar varios problemas que se han estipulado con relación a recursos financieros en otras matrices programáticas del capítulo. Por una parte, se busca dar mayor fortaleza presupuestal al Sistema de Aguas. Esto requiere considerar las fuentes de ingresos: tarifas que cobra por el suministro de agua y presupuesto que se le asigna, siendo que el presupuesto depende de impuestos y de asignación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Congreso de la Federación. Surge la pregunta de qué tan factible es fortalecer presupuestalmente al Sistema si lo que se plantea a lo largo del capítulo son acciones encaminadas a aumentar la oferta de agua sin que en momento alguno se ofrezcan datos del costo de traer agua a la ciudad, sacar aguas residuales, mantener la infraestructura y extenderla, entre muchos otros elementos en que el dinero parece no ser considerado como un bien escaso (por eso se cobra una tasa de interés cuando se otorga un préstamo). Sin claridad en cuanto a todos los gastos del sistema y en cuanto a todos los costos que enfrenta es difícil tener claridad en cuanto al monto de dinero que se necesita para que el Sistema opere en forma óptima o cuasi óptima. Por otra parte, queda la impresión que muchas de las propuestas buscan mayores gastos para el sistema, sea por vía de aumentar la red o por vía de un sistema más amplio de la red de bebederos. Lo que no queda claro es cómo se puede lograr esa mejor situación financiera si los gastos siguen aumentando en una época en que se considera necesario recortar gastos. Es difícil ignorar el contexto financiero y de crecimiento del país cuando se proponen soluciones que parecen requerir mejores condiciones en el país y en la ciudad.

Finalmente, se presentan dos objetivos específicos-estrategias problemáticos. Por una parte, no parece adecuado el que se incluyan términos como erradicar en el Programa –en especial si se considera la historia que dio origen a los derechos humanos después de 1945. Al mismo tiempo, no queda claro que reducir la participación de agentes privados sea una solución, incluso si lo que se tiene en mente es la participación de empresas concesionarias con el Sistema de Aguas. Tal y como se plantea parece una “ocurrencia”. Por otra parte, la propuesta de promover una cultura del agua se centra en uno de los múltiples aspectos que deberían ser considerados. Preocupa que no se consideren las responsabilidades y obligaciones de las y los sujetos de derechos en cuanto al uso del agua como un recurso escaso y no sólo como un derecho humano. El considerar el primer elemento en nada niega la relevancia del segundo.

#### **IV. Recomendaciones generales**

De la revisión de este capítulo queda la duda de si se consideraron las restricciones que existen para la realización de los derechos humanos desde el punto de vista técnico. No se niega que se deba dar cumplimiento a las responsabilidades que se plantean para el Gobierno de la Ciudad de México. Lo que se plantea es qué tanto puede ser cumplido cuando se consideran no sólo las restricciones de recursos sin las restricciones técnicas a lo que se plantea.

Estas restricciones no se relacionan con la ambigua “voluntad política”, sino a elementos de tipo físico y de recursos disponibles. Debe recordarse que los recursos son escasos y con usos múltiples. En cuanto a la “voluntad política”, se asume que si algo no se lleva a la práctica (si no se implementa) es porque no se quiere. Es indudable que se pueden identificar casos de ese tipo. Sin embargo, se regresa al problema de las cajas negras. Si se detectan tantos problemas que requieren la acción del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, ¿no se resuelven porque no haya voluntad para ello? Habrá que

determinarlo. Queda claro que la dependencia de esa instancia ejecutora a la Secretaría de Finanzas no ayuda a que tenga presupuesto suficiente para llevar a cabo las acciones que debería realizar acorde a lo que se establece en las matrices programáticas. Sin embargo, asumiendo lograra esa independencia respecto a la Secretaría de Finanzas, y asumiendo se le asignara un presupuesto mayor, ¿eso se traduciría en que ahora sí se resolverían esos problemas? No se puede saber. Tal vez la solución a todos los problemas planteados sea mucho mayor que la capacidad para resolverlos.

El tema de las capacidades institucionales no aparece a lo largo de los capítulos del Programa. En algunos casos se habla de aumentar presupuesto o de tener personal más capacitado en ciertos temas. En algunos casos se consideran modificaciones al marco normativo. Lo que no se considera es cómo de hecho funciona el gobierno y los entes que lo conforman desde el punto de vista administrativo y político. Aunque se identifiquen problemas reales en las matrices, se asume que el gobierno, el gran desconocido, podrá resolverlos. Queda la duda de si un gobierno diseñado y que trabaja acorde a principios diferentes a los que quedan implícitos en el enfoque de derechos humanos podrá transformarse en forma tan rápida y adecuada como se espera. No puede ignorarse la opción de ingeniería administrativa, es decir, la opción de cambiar radicalmente al gobierno para que sea factible responder a las demandas que se presentan en el Programa. Si es así entonces debe considerarse que el proceso de la realización de los derechos humanos será más lento.

Un elemento que es difícil de entender es por qué no se incluyó una perspectiva comparativa en cuanto a cómo han sido resueltos estos problemas en otras partes del mundo. Existe una literatura abundante (libros y artículos especializados y de difusión) acerca del derecho humano al agua y saneamiento en que se reflejan soluciones en muchas partes del mundo, algunas que incluso podrían ser aplicadas a la ciudad. Sin embargo, en el diagnóstico no se menciona esos estudios y experiencias, mismas que podrían ser de gran utilidad. Los diagnósticos se centran en la ciudad. El único elemento internacional son las referencias a tratados y acuerdos. Es difícil entender, explicar y menos aún justificar una visión no comparativa, en especial cuando existen tantas fuentes de consulta. Es imprescindible que el siguiente Diagnóstico y Programa vaya más allá de la visión casi autárquica que tuvo se tuvo en 2008, 2009 y 2015/2016.

## X. SALUD (13)

### I. Objetivos específicos, estrategias y problemas detectados

#### I.1 Objetivo específico 13.1

Objetivo específico	13.1 Fortalecer la capacidad institucional para la protección de la salud
Estrategia	187. Solicitar a la instancia correspondiente el incremento presupuestal para mejorar progresivamente los servicios de protección a la salud a fin de alcanzar el más alto nivel posible tomando en consideración el diagnóstico anual sobre las necesidades de protección de la salud (medicamentos, infraestructura, capacitación, recursos humanos, prevención, materiales médicos, equipo)
Problemas identificados	<p>1. La mayoría de las instalaciones pertenecientes a la Secretaría de Salud del Distrito Federal fueron construidas antes de los años ochenta y bajo el esquema de Distrito Federal, donde los servicios médicos hospitalarios dependientes del Gobierno local estaban destinados fundamentalmente a urgencias médicas, traumatismos, quemaduras, atención infantil y de violencia. La atención hospitalaria y servicios de salud pública dependían directamente del gobierno federal. La población capitalina se atendía de manera fundamental en los hospitales General, Juárez, Infantil, de la Mujer y otros hospitales o institutos en la capital del país. Con la descentralización y el Seguro Popular, la población de la ciudad fue excluida de servicios médicos de segundo y tercer nivel, lo que obligó al Gobierno del Distrito Federal a remodelar las unidades y construir hospitales a fin de acercar los servicios a las comunidades y tomar en cuenta las características de la población beneficiaria, aunque no se ha subsanado el déficit.</p> <p>2. Considerando a los institutos y hospitales federales ubicados en la capital del país, la Ciudad de México es la entidad con mayores recursos humanos y materiales. Sin embargo, la población local tiene deficiente acceso a los servicios de salud. Esto se explica por la infraestructura hospitalaria y el personal disponible en el sector.</p> <p>3. En 2014 y 2015, distintos movimientos de enfermeras y otras personas trabajadoras de la salud pusieron en evidencia la existencia de malas condiciones de trabajo y la violación de las relaciones laborales y la legislación del trabajo por las autoridades al no respetar la contratación, la estabilidad laboral, la calificación profesional, y por las carencias en material y equipo para el desempeño adecuado en el cuidado de la salud.</p> <p>4. Mientras que el gasto total nacional destinado a salud en 2012 equivale a 6.2 por ciento del producto interno bruto, en la Ciudad de México apenas alcanza 0.4 por ciento. El gasto de hospitales e institutos federales en la capital del país supera el 0.67 por ciento del producto interno bruto. Datos contrastantes con los indicadores internacionales que recomiendan destinar 8.0 por ciento del producto interno bruto al cuidado de la salud. Por su parte, el gasto en salud representa 3 por ciento del presupuesto total, proporción que está por debajo de la destinada a seguridad, vivienda, protección social y transporte.</p> <p>5. Inequidad y deshumanización de la descentralización de salud. Al convenio de descentralización que restó capacidades al sistema de salud de la Ciudad de México se suma la restricción que hace la federación a los ingresos de la ciudad. Mientras que el gasto federal en este rubro asciende a 2.8 por ciento del producto interno bruto, en la Ciudad de México la asignación presupuestal representa sólo 0.43 por ciento del producto interno bruto de la ciudad. La falta de coordinación del sector salud –en particular con el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y los hospitales federales– repercute de manera seria en el cumplimiento del derecho a la salud, problema que se agrava con la deshumanización de las unidades de salud, con la imposición de criterios mercantiles en la administración gerencial de dichos servicios.</p> <p>6. El financiamiento. La participación y contraloría sociales se considera fundamental para el desarrollo de los programas y políticas de salud, así como para la vigilancia de la transparencia en el manejo de los fondos públicos y los recursos institucionales. Es importante la creación de</p>

	espacios de participación social en las unidades de salud, instituciones y en los órganos político-administrativos, así como la construcción de mecanismos para exigir el cumplimiento del derecho a la salud.
	7. Temas prioritarios: revisión del concepto de salud y modelo de atención médica; profundización del diagnóstico considerando al conjunto de la población y servicios de salud que presta la seguridad social; evaluación de los programas y coordinación del sistema de salud en la Ciudad de México, así como revisión del convenio de descentralización de los servicios de salud; regularización y profesionalización de las y los trabajadores y condiciones laborales; deshumanización de la administración, y participación social y ciudadana en las políticas de salud.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. En algunos problemas identificados se establecen las carencias y problemas del sistema: 1 (la mayoría de las instalaciones pertenecientes a la Secretaría de Salud del Distrito Federal fueron construidas antes de los años ochenta y bajo el esquema de Distrito Federal; con la descentralización y el Seguro Popular, la población de la ciudad fue excluida de servicios médicos de segundo y tercer nivel), 2 (la Ciudad de México es la entidad con mayores recursos humanos y materiales, pero la población local tiene deficiente acceso a los servicios de salud) y 3 (malas condiciones de trabajo; violación de las relaciones laborales y la legislación del trabajo; carencias en material y equipo). Se puede concluir que la solución implícita es contar con mayor personal, se respeten las condiciones laborales y se resuelva el acceso deficiente a los servicios de salud.

Hay tres problemas identificados de los que se puede derivar una solución. Primero, los problemas identificados 4 y 5 establecen el limitado gasto que se realiza en este rubro respecto al Producto Interno Bruto, aunque hay discrepancias entre las cifras que se ofrecen (4: gasto total destinado a salud en la ciudad asciende a 0.4% del Producto Interno Bruto, siendo que la recomendación es 8.0%; 5: se estima en 0.43%, pero del Producto Interno Bruto de la ciudad). La solución, entonces, sería aumentar el gasto en el sector. El problema sería determinar cómo obtener recursos adicionales o qué gastos se deberían reducir para lograr el mismo resultado –además de considerar otras soluciones relacionadas con el mercado, aunque no sea una opción preferida. Segundo, el problema identificado 6 busca un mecanismo que transparente el manejo de los recursos, entre otras funciones (participación y contraloría sociales para el desarrollo de los programas y políticas de salud, así como para la vigilancia de la transparencia en el manejo de los fondos públicos y los recursos institucionales). Parece que se busca garantizar que el recurso limitado sea usado en la forma más eficiente. Tercero, el problema identificado 7 no plantea temas de gasto, pero sí la conceptualización de salud y el modelo que se sigue (revisión del concepto de salud y modelo de atención médica). Esto podría tener consecuencias en cuanto a la asignación del gasto y el porcentaje del Producto Interno Bruto requerido.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

No. Tanto el objetivo específico (fortalecer la capacidad institucional) y la estrategia (solicitar incremento presupuestal) son claros. El problema reside en que esa claridad y sencillez parece reducir un proceso complejo a algo sencillo. Primero, ¿qué se entiende por fortalecer la capacidad institucional? ¿Abarca todo lo que se considera en los problemas identificados? Segundo, ¿no acaso el presupuesto que debería ser solicitado debería ser superior a lo recomendado (8% del Producto Interno Bruto) para

recuperar el rezago existente? ¿Es factible siquiera considerar un aumento del 8%? Tercero, aunque se menciona a la autoridad competente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debería considerarse que un ajuste de tal magnitud puede requerir reconsiderar una buena parte del presupuesto de la ciudad, un proceso que no puede ser considerado menor o de sencilla solución.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente ya que se plantea solicitar “a la autoridad correspondiente” el aumento, aunque ya se consideraron los problemas relacionados.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No. En la respuesta a la pregunta 1 se estableció que está implícito el tema de que se requiere más presupuesto, sin que en ello exista claridad en cuanto a si es más urgente en algún rubro dado o en que sería más urgente el aumento.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Aunque se plantea un problema claro y se plantean soluciones claras, lo que no queda claro es la viabilidad de lo que se está planteando como solución. Por una parte, en ningún momento se establece el presupuesto que se requeriría (total y desagregado) y la forma en que se propondría llegar al 8% del Producto Interno Bruto recomendado. Se establece un ideal sin considerar lo que eso implica desde un punto de vista operativo. Por otra parte, existe una limitante en cuanto a cuál es el problema más serio que debe ser atendido para subsanar alguno de los déficits que se menciona en los problemas identificados. Se entiende busquen resolver varios problemas al mismo tiempo, pero no se entiende que no se considere cuál sería el problema más urgente por solucionar dado que el proceso de conseguir un aumento en el presupuesto no será un proceso sencillo o rápido.

*1.2 Objetivo específico 13.2*

Objetivo específico	13.2 Fortalecer la participación ciudadana y la contraloría social en materia de salud
Estrategia	188. Diseñar e implementar una propuesta de consejo ciudadano que colabore en la mejora de la calidad y calidez de los servicios de salud e incida en la política pública de salud
Problemas identificados	<p>1. El financiamiento. La participación y contraloría sociales se considera fundamental para el desarrollo de los programas y políticas de salud, así como para la vigilancia de la transparencia en el manejo de los fondos públicos y los recursos institucionales. Es importante la creación de espacios de participación social en las unidades de salud, instituciones y en los órganos político-administrativos, así como la construcción de mecanismos para exigir el cumplimiento del derecho a la salud.</p> <p>2. Temas prioritarios: revisión del concepto de salud y modelo de atención médica; profundización del diagnóstico considerando al conjunto de la población y servicios de salud que presta la seguridad social; evaluación de los programas y coordinación del sistema de salud en la Ciudad de México, así como revisión del convenio de descentralización de los servicios de salud; regularización y profesionalización de las y los trabajadores y condiciones laborales; deshumanización de la administración, y participación social y ciudadana en las políticas de salud.</p>

### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Parcialmente. Los problemas identificados 1 (participación y contraloría sociales para el desarrollo de los programas y políticas de salud, así como para la vigilancia de la transparencia en el manejo de los fondos públicos y los recursos institucionales; creación de espacios de participación social en las unidades de salud, instituciones y en los órganos político-administrativos, así como la construcción de mecanismos para exigir el cumplimiento del derecho a la salud) y 2 (participación social y ciudadana en las políticas de salud) ya habían sido considerados en el objetivo específico 13.1. El problema es que se repite en el objetivo específico lo que se especifica en el diagnóstico. Aunque destaca que en el problema identificado 1 se aclara para qué se busca la participación ciudadana y la contraloría (transparencia en el manejo de los fondos públicos y los recursos institucionales), es tan general esto que no queda claro con base en qué se asume que esa participación y contraloría lograrán el objetivo detectado en el problema identificado 1.

### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente. Tanto el objetivo específico (fortalecer participación y contraloría) como la estrategia (diseñar e implementar propuesta de consejo ciudadano) son claros. Sin embargo, el problema es lo general de lo propuesto. Específicamente, deben considerarse dos elementos. Primero, en la estrategia se especifica colabore y no exigir, lo que puede reducir la capacidad para una incidencia clara en cuanto al objetivo que se plantea en el problema identificado 1. Segundo, aunque se da mayor claridad en cuanto a las funciones del consejo (mejora de la calidad y calidez de los servicios de salud; incida en la política pública de salud), parece que la función que se detecta en el diagnóstico es diferente a la que se plantea en la matriz programática (exigir contra colaborar).

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente. Se plantea un consejo ciudadano, pero no queda claro que ello se traduzca en una solución en cuanto a la participación ciudadana. Es difícil asumir que un consejo pueda representar a la ciudadanía, aunque sí pueda representar a una parte de esta. Aunque es posible buscar una representatividad adecuada de las y los ciudadanos, ello se puede traducir en un consejo que no pueda tomar decisiones.

### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Parcialmente. Es cierto que tanto en el diagnóstico como en el programa se plantea la necesidad de un consejo ciudadano. Sin embargo, no queda claro si esto se traduce en la solución al problema de la participación ciudadana, como se mencionó en la respuesta a la pregunta III, ni queda claro cuántos consejos ciudadanos se esperarían dados los diferentes problemas que se detectan en los problemas identificados 1 a 3 del objetivo específico 13.1 y la propuesta de temas prioritarios que se hace en el problema identificado 2 del objetivo específico 13.2.

## V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Se plantea la necesidad de mayor participación ciudadana y de un consejo ciudadano que colabore en la mejoría de la calidad y calidez e incida en política pública. Esto es un giro interesante en cuanto a que ya no es la exigencia en cuanto al uso de recursos (transparencia y vigilancia). Pareciera que no hay claridad en cuanto los diferentes objetivos que se espera cumpla el consejo, o si se esperan diferentes consejos con diferentes funciones –y, en tal caso, que abarquen diferentes ámbitos de las políticas públicas de salud. Debido a que no se presenta un objetivo claro en cuanto a lo que se busca mejorar, y debido a que en el diagnóstico mismo no se presenta un tema que permita centrar la atención en un problema que dé coherencia a las propuestas, es difícil establecer los alcances y limitaciones de un arreglo institucional como el que se propone.

El objetivo específico 13.2 se repite en el objetivo 13.13, aunque las estrategias son diferentes.

### *1.3 Objetivo específico 13.3*

Objetivo específico	13.3 Fortalecer la perspectiva universal y gratuita de los servicios de salud
Estrategia	189. Realizar campañas de difusión que ofrezcan información a la población sobre la perspectiva universal y gratuita de los servicios de atención de la salud de primer y segundo nivel
	190. Robustecer las actividades institucionales del sector salud para lograr la cobertura universal de los servicios de primer y segundo nivel a la población no asegurada en la Ciudad de México
Problemas identificados	1. Más de un millón doscientos mil habitantes no tienen acceso a los servicios de salud locales.
	2. Si bien existe una Ley que establece el Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral, todavía hay desigualdad en el acceso al tratamiento requerido y a los beneficios del sistema de salud.
	3. Temas prioritarios: revisión del concepto de salud y modelo de atención médica; profundización del diagnóstico considerando al conjunto de la población y servicios de salud que presta la seguridad social; evaluación de los programas y coordinación del sistema de salud en la Ciudad de México, así como revisión del convenio de descentralización de los servicios de salud; regularización y profesionalización de las y los trabajadores y condiciones laborales; deshumanización de la administración, y participación social y ciudadana en las políticas de salud.

### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. El objetivo específico plantea fortalecer la perspectiva universal y gratuita de los servicios de salud. El problema identificado 1 plantea el tamaño del problema (más de un millón doscientos mil habitantes no tienen acceso a los servicios de salud locales) y el problema identificado 3, ya visto en los objetivos específicos 13.1 y 13.2, plantea la conceptualización de salud (revisión del concepto de salud y modelo de atención médica). En el problema identificado 2 se especifica que hay desigualdad en el tratamiento requerido y los beneficios del sistema. Se podría asumir que una solución implícita reside en lograr la igualdad en el tratamiento y en el acceso a los beneficios del sistema.

## II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente. Por una parte, la estrategia 189 busca realizar campañas de difusión sobre la perspectiva gratuita y universal. No queda claro cómo esto pueda fortalecer la perspectiva universal y gratuita, a menos que se refiera a fortalecer la exigibilidad del derecho y que de alguna manera las organizaciones que integran el sistema de salud respondan a esa exigibilidad. Por otra parte, la estrategia 190 busca robustecer las actividades institucionales para así lograr la cobertura universal a la población no asegurada. Se asumiría que esta estrategia se relaciona directamente con el objetivo específico 13.1 en cuanto a que se requiere un mayor presupuesto que se destine a la población no asegurada y que así se logre reducir la desigualdad en el acceso.

## III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente. Es cierto que se puede fortalecer la perspectiva universal y gratuita realizando campañas que informen a la población y robusteciendo las actividades institucionales. Sin embargo, no quedan claros los alcances y limitaciones de lo que se propone en las dos estrategias. ¿Se busca que las campañas sean para quienes no tienen acceso a los servicios de salud (problema identificado 1)? Si es así, ¿se buscaría robustecer a los servicios de salud para que atendieran a más de un millón doscientos mil habitantes que no tienen acceso? Aclarar esto ayudaría a encontrar una solución.

## IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No. Sin embargo, coinciden las soluciones si se considera que las acciones se centrarían en la población más discriminada.

## V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

En el problema identificado 1 se especifica que son más de un millón doscientos mil habitantes sin acceso a los servicios de salud. Lamentablemente, eso no especifica sexo, edad, problemas de salud que padecen y zona en la que residen, entre otros elementos por considerar. Sin esa información es difícil saber cómo se diseñaría la campaña de difusión y cómo se deberían robustecer las actividades institucionales en forma tal que pudieran atender a esos habitantes.

Tanto el problema como la solución al mismo se mantiene como abstracción, a menos que se especifiquen características como las que se especifican en el párrafo anterior. Esto no es único a este objetivo específico o a este capítulo, pero es más sencillo visualizar el problema cuando se tiene al menos alguna información respecto a quienes parecen que han sido afectados más en sus derechos humanos. El reto con la forma en que se presentan los problemas es que ni se identifica con claridad a la población con la que se debe trabajar en el diseño e implementación de las políticas públicas ni se presenta identificación diacrónica que permita estimar el tamaño del problema a futuro.

Al considerar el tema del presupuesto planteado en el objetivo específico 13.1 surge la duda de si es necesario que el objetivo específico 13.3 sea central para este capítulo. Se refiere al acceso para la

población no asegurada y se busca robustecer las actividades institucionales (ya no fortalecer la capacidad institucional), pero sin que se vincule claramente el tema con la restricción presupuestal. Esto hace que se requiera considerar claramente la relación de lo propuesto en la estrategia 13.3 para dar mayor claridad a lo propuesto en el objetivo específico 13.1.

Los objetivos específicos 13.4 (calidad) y 13.5 (igualdad y no discriminación, implícita calidez) dan mayor contenido a lo que se especifica en el objetivo específico 13.3, por lo que deben considerarse los problemas adicionales debido a la necesidad de coordinar lo que se especifica en los tres objetivos específicos.

#### *1.4 Objetivo específico 13.4*

Objetivo específico	13.4 Garantizar el derecho a la salud de calidad para todas las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México
Estrategia	191. Fortalecer los servicios de salud integral de primer y segundo nivel, proporcionando los medios necesarios para la cobertura sustancial de la población; brindando una atención de calidad dentro de los parámetros y principios de los derechos humanos (personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario adecuado)
Problemas identificados	<p>1. La mala calidad del servicio es un tema recurrente en las quejas recibidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por presuntas violaciones al derecho a la salud, imputables a los distintos hospitales adscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.</p> <p>2. En dichas quejas se destaca que los recursos humanos no son suficientes para cubrir la demanda de intervención: en ocasiones no hay personal médico que supla las ausencias, aunado a que tampoco se cuenta con personal de enfermería suficiente para la atención de las y los pacientes; se carece de medicamentos, instrumental médico, estudios de gabinete e insumos suficientes y necesarios para brindar la atención de manera eficaz, o algunos de ellos se encuentran deteriorados o dañados por su uso.</p> <p>3. Dar seguimiento a la recomendación 5/2014 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal –por mala práctica médica, en la que personal médico y de enfermería al realizar sus actividades, en algunos casos, ocasionó innecesariamente dolores o sufrimientos graves, físicos y mentales a niños y niñas, y en otros la muerte–, para evaluar las medidas correctivas y las causas que originan estas violaciones al derecho a la salud y la vida.</p> <p>4. Exclusión e incapacidad de los servicios de salud. Los datos de afiliación y atención en los servicios de salud del Gobierno de la Ciudad de México son contradictorios, pues existe una diferencia de más de un millón de personas entre quienes acceden a los servicios y las beneficiadas por el programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos. Los recursos médicos y de enfermería representan la tercera parte de los servicios de salud federales en la Ciudad de México. La precarización del empleo, el deterioro de condiciones de trabajo y la falta de abasto de medicamentos constituyen un factor importante para el incumplimiento del derecho a la salud de la población.</p> <p>5. Temas prioritarios: revisión del concepto de salud y modelo de atención médica; profundización del diagnóstico considerando al conjunto de la población y servicios de salud que presta la seguridad social; evaluación de los programas y coordinación del sistema de salud en la Ciudad de México, así como revisión del convenio de descentralización de los servicios de salud; regularización y profesionalización de las y los trabajadores y condiciones laborales; deshumanización de la administración, y participación social y ciudadana en las políticas de salud.</p>

### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí. El objetivo específico plantea garantizar el derecho a la salud de calidad. El problema identificado 1 establece que la mala calidad del servicio es un tema recurrente ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero sin que se especifiquen hospitales de la ciudad. Cabe asumir que los problemas serían similares. El problema identificado 2 detalla las quejas: 1. Los recursos humanos no son suficientes para cubrir la demanda de intervención; y 2. Se carece de insumos suficientes y necesarios para brindar la atención de manera eficaz. De esto se deriva, al menos en forma preliminar, que se requiere más personal capacitado y mayores insumos, algo que da mayor claridad no sólo a este objetivo específico sino a los objetivos específicos 13.1, 13.2 y 13.3. El problema identificado 3 estipula dar seguimiento a la recomendación 5/2014 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ya que no sólo es problema de falta de personal sino de personal que actúan en forma inadecuada y peligrosa, por lo que se recomienda evaluar las medidas correctivas y las causas que originan esas violaciones (la diferencia entre errores por exceso de trabajo y actuar de mala voluntad, por ejemplo). En el problema identificado 4 se incluye la precarización del empleo, el deterioro de condiciones de trabajo y la falta de abasto de medicamentos como factores importantes por considerar, por lo que la solución se derivaría de mejoras en las condiciones de trabajo. Finalmente, en el problema identificado 5 se retoma la idea de revisar el concepto de salud y el modelo de atención médica.

### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí, con reservas. En la estrategia 191 se establece fortalecer los servicios de salud proporcionando los medios necesarios para la cobertura con personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario adecuado. La reserva surge acerca de cuándo se llega a un nivel en que el personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario adecuado se traduzca en un servicio médico de calidad. ¿Qué es un servicio médico de calidad tal que garantice el derecho humano a la salud? No queda claro ni en el diagnóstico ni en lo que se plantea en la estrategia.

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí, con reservas. En la estrategia 191 se plantea proporcionar los medios necesarios, lo que hace pensar en el tema del presupuesto considerado en el objetivo específico 13.1. Sin embargo, es ambigua la forma en que se presenta la solución ya que todos los insumos que se requieren deben ser pagados –sueldos del personal médico, gastos en medicamentos, inversión en hospitales. Por lo mismo, es necesario considerar lo que ya se ha discutido sobre este tema en los objetivos específicos previos. Asimismo, es necesario ser claro en cuanto a lo que se entiende por calidad. ¿Se define en cuanto a lo que se espera lograr o incluye las percepciones de las y los sujetos de derechos?

### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Sí, pero en forma indirecta –no se menciona el tema presupuestal en forma directa y clara– y en el diagnóstico se incluyen más elementos a considerar que en lo presentado en la matriz programática. El diagnóstico da mayor claridad y contenido a lo que se presenta en el objetivo específico y la estrategia.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

El problema en este caso reside en saber en dónde se presentan las carencias y a quiénes afectan. Como se mencionó en la respuesta a la pregunta V del objetivo específico 13.4, es necesario tener más detalles para saber en qué forma se deben resolver los problemas particulares de cada hospital y no asumir que basta con resolver el problema general.

*1.5 Objetivo específico 13.5*

Objetivo específico	13.5 Garantizar que la atención médica se brinde bajo el principio de igualdad y no discriminación para hacer efectivo el derecho a la salud de las personas históricamente excluidas
Estrategia	192. Capacitar al personal encargado de brindar atención médica en temas referentes al derecho a la igualdad y la no discriminación a fin de garantizar un trato respetuoso, incluyente y no discriminatorio
	193. Desarrollar e implementar un instrumento interinstitucional que permita medir la percepción de trato culturalmente adecuado bajo los principios de igualdad y no discriminación que brinda el personal de salud
	194. Identificar las necesidades de salud en personas en situación de exclusión social que habitan en la Ciudad de México, a fin de desarrollar programas específicos para dichas poblaciones
	195. Sensibilizar y capacitar en materia de derechos humanos y de género al personal que brinda atención médica, con apoyo de organizaciones de la sociedad civil y organismos autónomos, para brindar orientación y educación para la salud a las personas en situación de exclusión social
Problemas identificados	1. Los factores de riesgo y la situación de exclusión social definen las características de la epidemia en cada grupo poblacional. Estas enfermedades se pueden prevenir, son tratables o curables si son detectadas a tiempo.
	2. Inequidad y deshumanización de la descentralización de salud. La falta de coordinación del sector salud –en particular con el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y los hospitales federales– repercute de manera seria en el cumplimiento del derecho a la salud, problema que se agrava con la deshumanización de las unidades de salud, con la imposición de criterios mercantiles en la administración gerencial de dichos servicios.
	3. Temas prioritarios: revisión del concepto de salud y modelo de atención médica; profundización del diagnóstico considerando al conjunto de la población y servicios de salud que presta la seguridad social; evaluación de los programas y coordinación del sistema de salud en la Ciudad de México, así como revisión del convenio de descentralización de los servicios de salud; regularización y profesionalización de las y los trabajadores y condiciones laborales; deshumanización de la administración, y participación social y ciudadana en las políticas de salud.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. El objetivo específico busca garantizar que la atención médica se brinde bajo el principio de igualdad y no discriminación, en tanto que en los problemas identificados 1 (una epidemia en cada grupo poblacional está en función de factores de riesgo y de exclusión social) y 3 (deshumanización de la

administración como parte de los temas prioritarios a resolver) se determina un riesgo a considerar y una estrategia global, respectivamente.

## II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí, con una reserva. El objetivo específico establece garantizar que la atención médica se brinde bajo el principio de igualdad y no discriminación. La estrategia 192 plantea capacitar al personal encargado de brindar atención médica en temas referentes al derecho a la igualdad y la no discriminación. La estrategia 193 estipula desarrollar e implementar un instrumento interinstitucional que permita medir la percepción de trato culturalmente adecuado bajo los principios de igualdad y no discriminación. La estrategia 194 considera identificar las necesidades de salud en personas en situación de exclusión social para desarrollar programas específicos. Finalmente, la estrategia 195 busca sensibilizar y capacitar en materia de derechos humanos y de género al personal que brinda atención médica.

En la estrategia 193 se relaciona igualdad y no discriminación con un trato culturalmente adecuado, pero en la estrategia 194 se pasa a identificar las necesidades de salud de personas en situaciones de exclusión social. El problema en este caso es que no se consideran las necesidades de un trato culturalmente adecuado por parte de las personas en situación de exclusión social, información que sería de gran utilidad para facilitar el trato entre el personal capacitado y las personas en situación de exclusión social.

En la estrategia 192 se podría haber incluido la estrategia 195, conjuntando capacitación y sensibilización en igualdad y no discriminación y en derechos humanos y género.

## III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí. Se proponen tres soluciones: 1. Capacitación y sensibilización del personal encargado de brindar atención médica; 2. Desarrollar e implementar un instrumento interinstitucional para medir el trato culturalmente adecuado; y 3. Identificar las necesidades de salud de las personas en situación de exclusión.

## IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No, ya que como aparece en la respuesta a la pregunta I, en el diagnóstico no se ofrecen soluciones al problema planteado por el objetivo específico.

## V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

En muchas estrategias a lo largo del Programa se presentan capacitaciones y sensibilizaciones como soluciones a los problemas detectados. Aunque suena lógico, al menos en primera instancia, llama la atención que no se presente evidencia en cuanto a la efectividad de esa solución. Sin esa información es difícil determinar si se propone algo que ayude o que sea un paliativo, y eso sin considerar el tema de la alta rotación de personal en la administración pública local. El problema reside en asumir que un mayor conocimiento se traduce en un actuar diferente (capacitación) o que una relación afectiva en un ambiente

controlado se puede traducir en empatía en un ambiente no controlado (sensibilización). Se vuelve necesario conocer lo que se ha estudiado en cuanto a capacitación y sensibilización como herramientas para desarrollar empatía y cambiar comportamientos. El que se plantee desarrollar e implementar un instrumento interinstitucional para medir la percepción de trato culturalmente adecuado suena interesante, siempre y cuando se tenga alguna idea clara de aquello que se está buscando, que se busque aprender de aquello que perciban las y los sujetos de derechos, y que sea factible desarrollar ese trato dadas las otras carencias identificadas. El riesgo reside en buscar corregir tantos problemas al mismo tiempo.

### *1.6 Objetivo específico 13.6*

Objetivo específico	13.6 Generar una atención integral para disminuir el consumo de sustancias psicoactivas y favorecer la rehabilitación de la población afectada
Estrategia	196. Fortalecer la atención adecuada a las personas sobre el consumo de sustancias psicoactivas, mediante programas de prevención, tratamiento y la reducción de daños
	197. Fortalecer estrategias sectoriales e interinstitucionales, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, para la disminución del consumo de sustancias psicoactivas
	198. Fomento de actividades ocupacionales y recreativas
	199. Difundir información que contribuya a la disminución del consumo de sustancias psicoactivas entre la población
	200. Formación y educación continua del personal de salud sobre el tema de adicciones
	201. Elaborar un Programa de Reducción de Daños
Problemas identificados	1. El Distrito Federal ocupa el primer lugar nacional en el consumo de tabaco, el segundo en el uso de alcohol y el tercero en el abuso de drogas consideradas ilegales.
	2. El porcentaje de mujeres jóvenes que consumen tabaco se incrementó. En contraste, el consumo de tabaco en los hombres jóvenes disminuyó.
	3. En cuanto a la población juvenil, el consumo de drogas y alcohol se incrementó entre adolescentes y jóvenes de secundaria y bachillerato. Uno de cada cuatro jóvenes en la capital del país inicia el consumo de alcohol antes de los 12 años.

#### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. En el diagnóstico se plantean tres problemas a solucionar, como se indica en los problemas identificados 1 (el Distrito Federal ocupa el primer lugar nacional en el consumo de tabaco, el segundo en el uso de alcohol y el tercero en el abuso de drogas consideradas ilegales), 2 (el porcentaje de mujeres jóvenes que consumen tabaco se incrementó, y el consumo de tabaco en los hombres jóvenes disminuyó) y 3 (el consumo de drogas y alcohol se incrementó entre adolescentes y jóvenes de secundaria y bachillerato).

#### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

No. El objetivo específico determina generar atención para disminuir el consumo de sustancias psicoactivas y favorecer la rehabilitación de la población afectada. La estrategia 196 busca fortalecer la atención adecuada a las personas sobre el consumo de sustancias psicoactivas. Esto es algo confuso ya

que se establece que la atención es sobre el consumo y no para reducir el consumo, algo que contrasta con lo que se plantea en la estrategia 197: fortalecer estrategias sectoriales e interinstitucionales para la disminución sobre el consumo de sustancias psicoactivas. ¿Se busca proporcionar información sobre los efectos de las sustancias psicoactivas, se busca disminuir su consumo, o las dos? La estrategia 198 propone fomentar actividades ocupacionales y recreativas. ¿La gente que está ocupada no consume drogas, o cuál es la idea? La estrategia 199 establece difundir información que contribuya a la disminución del consumo de sustancias psicoactivas. Esto puede confundirse con lo que se presenta en la estrategia 196, y si las dos persiguen el mismo objetivo entonces una es redundante. La estrategia 200 plantea la formación y educación continua del personal de salud sobre el tema de adicciones. Esta estrategia debe ser previa a las estrategias 196 y 199, pero queda la duda de con base en qué se busca la educación y para qué fines: ¿desincentivar el consumo, consumir responsablemente o detener el consumo? Finalmente, la estrategia 201 se ciñe a elaborar un Programa de Reducción de Daños. Cabría asumir es sobre los daños a la salud que se causan quienes consumen sustancias psicoactivas.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente, con reservas. En dos estrategias se plantean soluciones: 196 (atención adecuada) y 197 (estrategias sectoriales e interinstitucionales). Ya se presentaron dudas sobre éstas en la respuesta a la pregunta II. Las soluciones propuestas en las otras estrategias no son claras.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No. Como se respondió en la pregunta I, en el diagnóstico no se presentan soluciones.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Se deben considerar al menos dos problemas. Primero, ¿qué se busca lograr con esto? ¿Se desea tener usuarios informados y responsables sobre el consumo de sustancias psicoactivas para entonces reducir la necesidad de rehabilitar? ¿O se desea un consumo cero o cercano a cero? Sin esa claridad es difícil entender a qué se quiere llegar. Segundo, no se presentan datos sobre las personas a las que estarían destinadas estas acciones. ¿Quiénes consumen y en dónde se encuentran? ¿Se ha hecho algo por solucionar el problema? Si es así, ¿qué resultados se han obtenido? ¿Cuánto se ha gastado en ello? ¿Cuánto se espera seguir gastando y qué resultados se esperan obtener? Debe considerarse que la historia de una política pública o de un programa gubernamental provee información útil para determina qué se ha logrado, qué ajustes se deben realizar y qué falta por hacer, entre otros elementos.

*I.7 Objetivo específico 13.7*

Objetivo específico	13.7 Legislar sobre el derecho a morir sin dolor y con dignidad
Estrategia	202. Generar legislación sobre el derecho a morir sin dolor y con dignidad bajo mecanismos estrictos que impidan su abuso y que garanticen que el paciente sea mayor de edad; que esté en uso de sus facultades mentales; que padezca una enfermedad grave, degenerativa o una discapacidad grave que le cause intensos sufrimientos; que exprese de manera formal, libre y reiterada su voluntad de morir sin dolor y con dignidad

Problemas identificados	1. Uno de los mayores pendientes sigue siendo el reconocimiento del derecho a una muerte sin dolor como un derecho humano de las y los pacientes que así lo pidan para interrumpir activamente la agonía de quienes sufren dolores intensos por enfermedades degenerativas o incurables, así como alguna discapacidad grave.
	2. Es necesario legislar sobre el derecho a una muerte sin dolor bajo mecanismos estrictos que impidan su abuso.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. En el diagnóstico se establece la necesidad de legislar bajo mecanismos estrictos que impidan su abuso (problema identificado 2). Queda por establecer cuándo sería aceptable o necesario el recurrir a este derecho y cuáles son los mecanismos que impidan su abuso.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. El objetivo específico plantea legislar sobre el derecho a morir sin dolor y con dignidad. La estrategia 202 plantea generar legislación bajo mecanismos estrictos que impidan su abuso.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí. Se determinan parámetros para que sea una opción: la persona sea mayor de edad; esté en uso de sus facultades mentales; padezca una enfermedad grave, degenerativa o una discapacidad grave que le cause intensos sufrimientos; exprese de manera formal, libre y reiterada su voluntad de morir sin dolor y con dignidad.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No. Lo que se establece en la estrategia va más allá de lo que se plantea en el diagnóstico, dando mayor claridad a los candados necesarios para que se impida el abuso.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

El problema es el de identificar a las y los sujetos de derechos y obtener más información acerca de en qué casos es más probable que se desee esta opción. Ello ayudaría a delimitar temas a tratar en la ley y en su reglamento, además de permitir las capacitaciones y sensibilizaciones que se podrían requerir. No queda claro qué pasa en esos casos de menores de edad que presenten las condiciones que se especifican en cuanto a una enfermedad grave, degenerativa o una discapacidad grave que le cause intensos sufrimientos. ¿Sería una decisión que tomara la familia o responsables del bienestar de ese menor de edad? Se deben considerar diferentes opciones.

### *1.8 Objetivo específico 13.8*

Objetivo específico	13.8 Garantizar el derecho de las mujeres en la Ciudad de México para que accedan al servicio de interrupción legal del embarazo
Estrategia	203. Garantizar el acceso para todas las mujeres al servicio de interrupción legal del embarazo
	204. Revisar el procedimiento de acceso al servicio de la interrupción legal del embarazo para garantizarlo a mujeres de poblaciones excluidas que se les dificulta cumplir con los requisitos
	205. Garantizar el acceso al servicio de la interrupción legal del embarazo, ofreciendo información y que la solicitud se concrete, incluso en casos en que se presente una objeción de conciencia para que no sea un obstáculo
	206. Sensibilizar al personal de salud para garantizar el acceso a servicios de interrupción legal del embarazo a las mujeres menores de 18 años que solicitan el servicio
Problemas identificados	N/A

#### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No ya que este tema se toca en el capítulo 22, tomo V.

#### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. El objetivo específico plantea garantizar el derecho para acceder al servicio de interrupción legal del embarazo. La estrategia 203 busca garantizar el acceso para todas las mujeres. La estrategia 204 determina revisar el procedimiento de acceso para garantizarlo a mujeres de poblaciones excluidas. Esto parece redundante ya que en la estrategia anterior se especifica que el acceso es para todas las mujeres. La estrategia 205 establece ofrecer información y que la solicitud se concrete incluso en casos en que se presente una objeción de conciencia. Finalmente, la estrategia 206 busca sensibilizar al personal de salud para garantizar el acceso a mujeres menores de 18 años. Las estrategias especifican elementos en cuanto a lo que debe entenderse por garantizar el acceso.

#### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

No. Se especifican elementos a ser incluidos y que dan mayor claridad a lo que se debe entender por garantizar el acceso.

#### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No. Ver la respuesta a la pregunta I.

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Es necesario conocer los diferentes problemas a los que se enfrentan las mujeres que desean recurrir o recurren a la terminación legal del embarazo. Asimismo, es necesario conocer el tipo de apoyo, psicológico o no, que puedan requerir las mujeres que usen el servicio.

### 1.9 Objetivo específico 13.9

Objetivo específico	13.9 Garantizar la prevención del contagio, la detección y la atención oportunas del virus de inmunodeficiencia humana como vía para ofrecer el más alto nivel posible de salud integral
Estrategia	207. Efectuar campañas para promover la detección adecuada y oportuna del virus 208. Promover la prevención de contagio del virus de inmunodeficiencia humana 209. Aumentar las capacidades instaladas en la Clínica Condesa con la finalidad de que se incremente su cobertura de atención 210. Incrementar el número de clínicas de atención especializada en virus de inmunodeficiencia humana
Problemas identificados	1. Era la entidad federativa con el mayor número de casos de Sida. 2. Los factores de riesgo y la situación de exclusión social definen las características de la epidemia en cada grupo poblacional. La epidemia del virus de inmunodeficiencia humana en hombres está esencialmente relacionada con factores de riesgo; en mujeres, la exclusión social es la característica que la determina. 3. Estas enfermedades se pueden prevenir, son tratables o curables si son detectadas a tiempo. Asimismo, las enfermedades relacionadas con la contaminación del aire y del agua, los problemas de trastornos alimenticios, el tabaquismo y el alcoholismo, la salud mental, así como el virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida constituyen riesgos y amenazas para la población capitalina y presentan en la Ciudad de México tasas superiores a la media nacional.

#### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. Aunque se mencionan causas para la epidemia en hombres y mujeres en el problema identificado 2 (en hombres está esencialmente relacionada con factores de riesgo; en mujeres, la exclusión social es la característica que la determina), no se establece una posible solución.

#### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí, con reservas. El objetivo específico plantea garantizar la prevención del contagio, la detección y la atención oportunas. La estrategia 207 plantea efectuar campañas para promover la detección adecuada y oportuna. La estrategia 208 establece promover la prevención de contagio. La estrategia 209 busca aumentar las capacidades instaladas en la Clínica Condesa para que incremente su cobertura de atención, mientras que la estrategia 210 especifica incrementar el número de clínicas de atención especializada en el virus de inmunodeficiencia humana. Las últimas dos estrategias cubren el elemento de atención. Sólo en este caso se va más allá de repetir lo que se enuncia en el objetivo específico.

#### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente, con reservas. Las estrategias 207 y 208 son muy generales, y a menos que se haya determinado la forma de ayudar a que los hombres reduzcan comportamientos de riesgo y que la exclusión que sufren las mujeres disminuya, no es claro cómo se espera obtener los resultados esperados.

Las estrategias 209 y 210 son más específicas ya que se centran en las capacidades institucionales tanto de una instancia como en cuanto a crear un número mayor de instancias.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No se presentaron soluciones en el diagnóstico, como se determina en la respuesta a la pregunta I.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Se deben considerar al menos dos problemas. Primero, las estrategias 207 y 208 son demasiado generales, como ya se mencionó. La duda es si se tiene información detallada acerca de las razones por las que ocurre el contagio en hombres y mujeres, pero a partir de información desagregada en cuanto a las características de los dos grupos. Adicionalmente, queda la duda sobre qué se sabe acerca de los alcances y limitaciones de las soluciones propuestas en estos casos (campañas). Sin ello es difícil saber si lo que se propone es siquiera suficiente o eficiente y efectivo. Segundo, aunque la solución institucional es más clara, se requiere un diagnóstico de las carencias de la Clínica Condesa y un estudio de cuántas clínicas adicionales se requieren, en qué zonas, a cuántas personas atenderían y el costo de cada una de las mismas. Como se ha insistido en otros casos, se requiere más información para determinar a quiénes se busca atender y en qué zonas, además del costo de ello.

*I.10 Objetivo específico 13.10*

Objetivo específico	13.10 Combatir el ambiente obesigénico para la prevención del sobrepeso y obesidad en niños, niñas y adolescentes, así como en población adulta femenina y masculina en la Ciudad de México
Estrategia	211. Diseñar, con participación de las organizaciones de la sociedad civil y la academia, una estrategia integral que incida sobre los elementos determinantes positivos y negativos de los ambientes obesigénicos
	212. Implementar una estrategia integral que incida sobre los elementos determinantes positivos y negativos de los ambientes obesigénicos
	213. Evaluar, cualitativa y cuantitativamente, los resultados de la estrategia integral implementada para incidir sobre los elementos determinantes positivos y negativos de los ambientes obesigénicos
	214. Contribuir a aumentar el tiempo que destinan las y los habitantes de la Ciudad de México, en especial las niñas, los niños, las y los adolescentes y jóvenes, a las actividades físicas, recreativas y deportivas, mediante acciones de promoción para informar sobre su importancia para la salud
Problemas identificados	1. La desnutrición y otras deficiencias nutricionales se ubican en el lugar 16 entre las primeras causas de muerte, al mismo tiempo que aumentan el sobrepeso y la obesidad.
	2. En cuanto a la población adulta (20 años y más), el sobrepeso y la obesidad en hombres presentan un incremento en 2012 en relación con el año 2006.
	3. Si bien el Gobierno del Distrito Federal ha implementado políticas para prevenir el sobrepeso y la obesidad, éstas han resultado insuficientes y de poco impacto para lograr la transformación del ambiente obesigénico. Las acciones requeridas exigen un diseño de políticas libre de conflictos de intereses, al margen de la influencia de las grandes empresas que pueden sentirse y verse afectadas por las regulaciones propuestas por organismos internacionales, nacionales y personas expertas.

	4. La vigilancia estricta de las instituciones a las empresas que lucran con la salud y la vida de los ciudadanos debe complementarse con el establecimiento de mecanismos de participación social y profesional.
	5. La educación en salud y la regulación sanitaria son fundamentales, particularmente en la información y control de patrones de consumo morboso en la alimentación, las bebidas, los medicamentos y hábitos de convivencia.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí. En el problema identificado 3 se especifica que las acciones requeridas exigen un diseño de políticas libre de conflictos de interés, al margen de la influencia de las grandes empresas que pueden sentirse y verse afectadas por las regulaciones propuestas por organismos internacionales, nacionales y personas expertas. Esto se complementa con el problema identificado 4, en que se propone establecer mecanismos de participación social y profesional. En el problema identificado 5 se establece la relevancia de la educación y regulación sanitaria en salud, particularmente en la información y control de patrones de consumo morboso en la alimentación, las bebidas, los medicamentos y hábitos de convivencia. Los problemas identificados 1 y 2 dan una idea muy general del problema.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

No. Las estrategias 211, 212 y 213 son tres partes del mismo proceso: diseñar, implementar y evaluar una estrategia para incidir en los determinantes positivos y negativos de los ambientes obesigénicos (por los determinantes positivos se relacionan con el objetivo específico 13.12). El problema en este caso es que es tan amplio lo que se plantea que queda la duda respecto a cómo empezar en este proceso. La estrategia 214 especifica contribuir a aumentar el tiempo a actividades físicas, recreativas y deportivas. Lo que no queda claro es cómo se relaciona esto con el tipo de vida que se lleva en la ciudad (tiempos considerables de traslado, trabajos que requieren más de 8 horas diarias y fines de semana, informalidad, mala calidad de aire en muchos días, entre otros elementos).

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

No. Las estrategias 211, 212 y 213 no plantean una solución, sino una indicación de algo que debe ser realizado en forma tal que ocurra un cambio en los ambientes obesigénicos. En la estrategia 214 se propone aumentar el tiempo a actividades, pero sin que se relacione con aquellos elementos que reducen la posibilidad de tener tiempo para esas actividades.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Parcialmente. Las soluciones que se proponen en el diagnóstico van más allá de lo que se propone en la matriz ya que tienen que ver con controlar a las empresas que proveen alimento que no ayuda a resolver el problema (problemas identificados 3 y 4) y educación y regulación sanitaria (problema identificado 5). Las soluciones que se presentan en la matriz programática pueden incluir estos elementos en la estrategia 211 (por lo mismo, se transfieren a las estrategias 212 y 213). La estrategia 214 no se relaciona con lo que se plantea en el diagnóstico.

## V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Se requiere información más detallada de los problemas que se desea solucionar para tener una idea clara en cuanto a lo que se busca resolver y las formas en que podría ser resuelto. Eso ayudaría a determinar los costos de las soluciones. Asimismo, se requiere información sobre los programas realizados al respecto y un análisis detallado de los resultados obtenidos. De esta forma se podría dar mayor contenido a los problemas identificados 3, 4 y 5, además de que se podrían presentar alternativas adecuadas que respondieran a lo que se identifica en la matriz programática. Lo que se plantea en ésta es tan general o tan aislado del contexto en que se buscan los cambios que es difícil saber específicamente qué se busca hacer.

### *1.11 Objetivo específico 13.11*

Objetivo específico	13.11 Reducir los índices de las principales enfermedades y causas de mortalidad en la Ciudad de México
Estrategia	215. Fortalecer la prevención y la atención de la salud para reducir las principales enfermedades y causas de mortalidad (enfermedades del corazón, diabetes mellitus, tumores malignos, enfermedades cerebro vasculares, enfermedades del hígado y accidentes)
	216. Realizar campañas para informar
	217. Diagnosticar, reforzar y, en su caso, diseñar, con participación de las organizaciones de la sociedad civil, programas de salud que atiendan cada una de las enfermedades
Problemas identificados	1. Según el Programa General de Desarrollo 2013-2018, el Distrito Federal presenta una transición epidemiológica que se caracteriza por el predominio de enfermedades crónico-degenerativas. La atención de estas enfermedades en los hospitales de la Ciudad de México casi se triplicó entre los años 2000 y 2011.
	2. Pueden formularse algunas precisiones. En primer lugar, tanto las enfermedades infecciosas como las crónico-degenerativas tienen un impacto diferencial según los grupos de población (etarios, por sexo, sociales, entre otros), y la evolución de la incidencia no siempre tiene el mismo sentido. En lugar de detectar una sola tendencia, es preciso revisar los problemas específicos que afectan más a unos grupos que a otros. En segundo lugar, un mejor enfoque supone considerar de modo integral el derecho a la salud, incluyendo aspectos como la prevención y el saneamiento, y no sólo la incidencia de la enfermedad.
	3. La tasa bruta de mortalidad aumentó sensiblemente y supera el promedio nacional.
	4. Las seis principales causas de mortalidad son las enfermedades del corazón, la diabetes mellitus, los tumores malignos, las enfermedades cerebrovasculares, las enfermedades del hígado e influenza y neumonía.
	5. Es significativo el incremento de muertes por accidentes y violencia, particularmente entre las y los jóvenes.
	6. La tasa de mortalidad por accidentes de tránsito es superior para los hombres que para las mujeres. Se necesitará evaluar los resultados de la implementación del nuevo Reglamento de Tránsito que entró en vigor el 15 de diciembre de 2015, y cuya finalidad es reducir significativamente los accidentes de tránsito.
	7. El cáncer de mama y el cérvico-uterino son problemas de salud pública prioritarios. Los tumores malignos derivados de dichas enfermedades fueron la tercera causa de mortalidad general en mujeres durante 2010.
	8. La tasa de mortalidad infantil reportada en el año 2011 incrementó.

	9. Las enfermedades no transmisibles ubican al Distrito Federal en el quinto peor lugar según la mortalidad estandarizada en comparación con otras entidades federativas.
	10. La capital del país ha tenido una importante reducción en las enfermedades crónico-degenerativas.
	11. El Distrito Federal, junto con Sonora, tiene el tercer lugar de la tasa nacional de mortalidad por cáncer mamario.
	12. En la Zona Metropolitana del Valle de México, la contaminación del aire anticipa muertes y ocasiona ausencias laborales. Las partículas suspendidas en el aire tienen una relación directa con el aumento de casos de neumonía, bronconeumonía, otitis media y aguda, enfermedades del corazón y hepáticas, dermatitis, debilitamiento del sistema inmunológico, lesiones en el sistema nervioso y rinitis, que afecta el crecimiento de las niñas y los niños. La población más desprotegida está compuesta por niños y niñas, personas adultas mayores y personas que padecen enfermedades respiratorias.
	13. En relación con el agua, para 2003 todos los cuerpos de agua del valle de México presentaban algún grado de contaminación. La falta de acceso al suministro de agua potable en cantidad suficiente que padecen distintas zonas de la capital del país tiene repercusiones graves para la salud de las personas, ya que no pueden acceder a los mínimos vitales requeridos para el consumo humano.
	14. El panorama de las principales enfermedades que afectan la salud de las y los capitalinos descrito revela que, aunque las enfermedades infectocontagiosas siguen teniendo una tasa de mortalidad alta, ya no representan el principal problema de salud pública en la Ciudad de México. Han sido sustituidas, en la tabla de mortalidad, por enfermedades del corazón, la diabetes mellitus, tumores malignos, enfermedades cerebro-vasculares, enfermedades del hígado y accidentes.
	15. Estas enfermedades se pueden prevenir, son tratables o curables si son detectadas a tiempo. Asimismo, las enfermedades relacionadas con la contaminación del aire y del agua, los problemas de trastornos alimenticios, el tabaquismo y el alcoholismo, la salud mental, así como el virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida constituyen riesgos y amenazas para la población capitalina y presentan en la Ciudad de México tasas superiores a la media nacional.
	16. Temas prioritarios: revisión del concepto de salud y modelo de atención médica; profundización del diagnóstico considerando al conjunto de la población y servicios de salud que presta la seguridad social; evaluación de los programas y coordinación del sistema de salud en la Ciudad de México, así como revisión del convenio de descentralización de los servicios de salud; regularización y profesionalización de las y los trabajadores y condiciones laborales; deshumanización de la administración, y participación social y ciudadana en las políticas de salud.
	17. El principal problema en el cumplimiento del derecho a la salud señalado por la población es la falta de atención médica oportuna e integral; las carencias de personal, medicamentos, material y equipo; el deterioro creciente de los servicios; el maltrato en la atención y la ausencia de mecanismos de reclamación y participación en los servicios de salud.
	18. Esta problemática puede atenderse a partir de abordar los siguientes temas: 1. Redefinición del concepto de salud y del modelo de atención médica; 2. Diagnóstico parcial e incompleto; 3. Exclusión e incapacidad de los servicios de salud; 4. Inequidad y deshumanización de la descentralización de salud; y 5. Financiamiento.
	19. Redefinición del concepto de salud y del modelo de atención médica. Se destaca la importancia de ampliar y profundizar la definición de la salud, ya que se identifica o se equipara solamente con atención médica curativa. Es relevante abordar el tema de la salud como un derecho humano que es consecuencia o expresión de las condiciones de vida y de trabajo de una sociedad, y en su cuidado debe privilegiarse la promoción de la salud, la detección oportuna de las enfermedades y la prevención de las condiciones que atentan contra la salud y la vida.

	<p>20. La revisión de la ética de las prácticas en salud debe considerar el enfoque de género y si son personas adultas mayores. El concepto de salud mental y las transformaciones que se presentan en la salud en el trabajo, producto de los cambios tecnológicos y la precarización del empleo son aspectos por examinar. Es relevante atender el enfoque de género en la atención médica, la prevención de embarazos precoces en niñas y la reflexión sobre el derecho a morir con dignidad. Resulta importante considerar el carácter colectivo de la enfermedad, ya que se vincula con la respuesta social al cuidado a la salud.</p>
	<p>21. Diagnóstico parcial e incompleto. Si bien las enfermedades crónico-degenerativas, las muertes violentas y suicidios, así como la desnutrición y la obesidad aparecen como los principales problemas de las políticas de salud de la Ciudad de México, existe el problema del diagnóstico de salud que reduce la atención sólo a la población sin seguridad social y lo enfoca en la atención médica. También existe un problema de subregistro o registro abultado de datos por el carácter nacional de la infraestructura médica, además de la migración y la dinámica metropolitana que imprimen variaciones que requieren considerarse en la actualización del diagnóstico del derecho a la salud.</p>

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Parcialmente. En el problema identificado 2 se aclara que tanto las enfermedades infecciosas como las crónico-degenerativas tienen un impacto diferencial por grupo de población, por lo que se propone revisar los problemas específicos que afectan más a unos grupos que a otros. Asimismo, se propone considerar de modo integral el derecho a la salud, incluyendo aspectos como la prevención y saneamiento y no sólo la incidencia de la enfermedad. En el problema identificado 6 se establece evaluar los resultados de la implementación del Reglamento de Tránsito de 2015 para determinar su posible efecto sobre la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito. Aunque se presentan posibles soluciones, llama la atención que no se presenten datos sobre las formas en que las enfermedades infecciosas y las crónico-degenerativas afectan a diferentes grupos y en las zonas en que residen esos grupos, qué se ha hecho al respecto y qué resultados se han obtenido, cuánto se ha invertido en solucionar el problema, entre otros elementos. Se enuncian soluciones, pero sin que haya un referente concreto que permita entender por qué se proponen dichas soluciones.

El resto de los problemas identificados dan una idea de la complejidad y diferentes aristas del problema.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente, con reservas. El objetivo específico plantea reducir los índices de las principales enfermedades y causas de mortalidad en la Ciudad de México. Para ello se propone en la estrategia 215 fortalecer la prevención y la atención de la salud. Cabría asumir que los programas que existen han funcionado y que por ello es necesario fortalecerlos para prevención y atención. ¿O se refiere a algo diferente la estrategia, como diseñar estrategias que ayuden a la prevención y la atención? La estrategia 216 propone realizar campañas para informar. La duda es sobre qué se va a informar. Por ejemplo, en el problema identificado 1 se aclara que la ciudad vive una transición epidemiológica. ¿Se informaría sobre eso, sobre las causas de las enfermedades crónico-degenerativas, sobre formas de reducir la incidencia de esas enfermedades o sobre programas que ayudan a reducir su incidencia? ¿Qué sería lo más urgente? Finalmente, en la estrategia 217 se plantea diagnosticar, reforzar y, en su caso, diseñar programas de salud que atiendan cada una de las enfermedades. ¿Esto se relaciona con lo que se plantea en la estrategia 215 o es un estudio nuevo debido a que no existe información? ¿Existen programas que

atiendan a diferentes enfermedades? El problema en este caso son las múltiples dudas que surgen al leer lo que se propone en las estrategias.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente. Los problemas detectados ya se analizaron en la respuesta a la pregunta II. Existe una ambigüedad con el objetivo específico: dado que es reducir los índices de las principales enfermedades surge el problema que el objetivo parecería ser reducir la incidencia de las enfermedades y que, como resultado de ello, se redujeran los índices. El problema sería reducir aquello que causa las enfermedades, no los números que reflejan lo que pasa con las enfermedades.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No. En el diagnóstico se da un énfasis diferente a lo que se plantea en la matriz programática. Queda claro que se requieren muchos diagnósticos y estudios, pero no queda claro cómo esto se relaciona con lo que se haya hecho.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Un problema recurrente con las matrices es que no hay claridad en cuanto a lo que se ha realizado para resolver los problemas, los resultados que se han obtenido y la forma en que lo propuesto se relaciona con lo que se ha hecho. Muchas de las propuestas tienen el carácter de preguntas de investigación en que no se tiene mucha idea de lo que está ocurriendo. Ante esto es difícil hacer recomendaciones, excepto tener una idea clara de lo que se ha hecho y de cómo lo que se propone ayuda a mejorar carencias detectadas en lo que se ha hecho.

Elemento interesante es la relación entre los problemas identificados 16, 17, 18 y 19: temas prioritarios, temas que deben ser abordados, falta de atención médica oportuna y redefinición del concepto de salud, respectivamente. Se requieren más datos desagregados que den claridad a lo que se debería hacer.

*1.12 Objetivo específico 13.12*

Objetivo específico	13.12 Prevenir y fortalecer la atención a trastornos mentales
Estrategia	218. Dar seguimiento a la campaña de salud “Sana tu mente, sana tu cuerpo” para obtener información de las personas con trastornos mentales
	219. Diagnosticar las capacidades institucionales instaladas en los servicios de salud que atienden los trastornos mentales
Problemas identificados	Trastornos mentales y del comportamiento: depresión, ansiedad, consumo de alcohol, autolesiones, esquizofrenia y trastorno bipolar. Las grandes ciudades se caracterizan por factores estresantes como el entorno físico superpoblado y pobre, los altos niveles de violencia, los accidentes, la inseguridad, el desempleo, entre otros. Por esas razones, la población es más propicia a padecer este tipo de enfermedades.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. En el problema identificado se presentan características de los trastornos mentales y del comportamiento, además de razones por las que ocurren.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. El objetivo específico busca prevenir y fortalecer la atención. La estrategia 218 plantea dar seguimiento a una campaña para con ello obtener información, mientras que la estrategia 219 busca diagnosticar las capacidades institucionales en los servicios de salud.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí. Por una parte, la estrategia 218 busca obtener información sobre las personas con trastornos mentales. Por otra parte, la estrategia 219 busca diagnosticar las capacidades institucionales que atienden a personas con trastornos mentales.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

En el diagnóstico no se plantea una solución.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Como se mencionó en la respuesta a la pregunta V del objetivo específico 13.11, no parece existir vinculación entre lo que se propone con algo que ya se haya realizado al respecto en estos temas. El problema en este caso no es hacer recomendaciones para el diseño de políticas públicas. El problema es determinar cómo se sabe que hay un problema dado que no se presenta información que permita saber que existe. Asimismo, ¿cómo se llega a una solución cuando el problema ni siquiera está identificado?

Por una parte, en el diagnóstico no se presenta información detallada sobre la incidencia de los trastornos mentales en diferentes grupos poblacionales ni la forma en que esos trastornos son tratados y cuántos casos no lo son. No existen parámetros de referencia que permitan entender el problema ni qué se ha hecho para tratar de resolverlo. Sin esa información es difícil entender por qué se proponen las dos estrategias. ¿Es posible que se deba esperar a obtener información de las personas con trastornos mentales a partir de la campaña que se menciona? ¿No existe información alguna al respecto? Porque si no existe eso es un dato interesante y relevante. ¿Es posible que no se haya realizado diagnóstico alguno sobre las capacidades institucionales en este tema? Porque eso también es un dato interesante y relevante.

Por otra parte, no se presenta información acerca de las instituciones de salud que presenten servicios para personas con trastornos mentales. ¿Cuántas instituciones son, cuántas personas usan sus servicios, cuántas personas pueden atender a quienes asisten, cuánto se ha invertido en esto, qué resultados se han obtenido, qué falta por hacer?

### I.13 Objetivo específico 13.13

Objetivo específico	13.3 Fortalecer la perspectiva universal y gratuita de los servicios de salud en la Ciudad de México
Estrategia	220. Evaluar con participación de las organizaciones de la sociedad civil y la academia, los resultados de las campañas que se realizan para la prevención de epidemias por influenza, dengue y chikungunya, entre otras
	221. A partir de las recomendaciones de la evaluación realizada, rediseñar las campañas para que favorezcan la prevención, detección y tratamiento oportuno de las epidemias por influenza, dengue y chikungunya, entre otras
	222. Implementar campañas que favorezcan la prevención, detección y tratamiento oportuno de las epidemias por influenza, dengue y chikungunya, entre otras, y que cuenten con información accesible y oportuna sobre las formas de contagio y los servicios que proporciona el Gobierno de la Ciudad de México para atenderlos
	223. Implementar estrategias para atender oportuna y adecuadamente las epidemias por influenza, dengue y chikungunya, entre otras
Problemas identificados	1. El panorama epidemiológico de fiebre por dengue y fiebre hemorrágica por dengue indica una tendencia hacia su aumento.
	2. El crecimiento de capitalinas y capitalinos afectados por enfermedades infecciosas como el dengue y chikungunya requiere redoblar la vigilancia epidemiológica y la difusión sobre esta problemática.

#### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. Se plantea una solución a un problema que no se plantea en el objetivo específico.

#### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

No. El objetivo específico es referente a fortalecer la perspectiva universal y gratuita, no respecto a prevenir y solucionar problemas relacionados con epidemias por influenza, dengue y chikungunya, entre otras. Adicionalmente, las estrategias 220 a 222 presentan procesos dentro de una misma estrategia, y la 223 dentro de la 222: evaluar los resultados de las campañas que se realizan (220); a partir de las recomendaciones de la evaluación, rediseñar las campañas (221); implementar las campañas rediseñadas; e implementar estrategias para atender oportunamente.

#### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

No. En las respuestas a las preguntas I y II no existe una solución a lo planteado en el objetivo específico.

#### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No (ver la respuesta a la pregunta III de esta sección).

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

El objetivo específico 13.13 es el mismo que el objetivo específico 13.2. El objetivo específico de esta matriz programática debería ser prevenir el efecto de las epidemias o limitar su efecto, por ejemplo. El problema principal es que no se presenta información relacionada con las epidemias que afectan a la ciudad ni su incidencia. Asimismo, queda la duda de si el chikungunya fue un problema meramente de 2015, si es un problema latente o si vaya a ser un problema ya que se logre una cierta temperatura en la Ciudad de México. La recomendación sería determinar estos elementos primero.

## **II. Problemas no incluidos**

Son dos los problemas no incluidos: avances en el acceso a la salud y problemas identificados que debe abordar el Programa:

<b>Problemas no incluidos</b>
1. Hay avances en el acceso a la salud. Por ejemplo, el programa “El Médico en tu Casa” tiene como principales objetivos atender a personas adultas mayores impedidas para trasladarse a algún centro de salud u hospital; personas con alguna discapacidad que les impide trasladarse; personas postradas de manera permanente en cama; personas que tienen una enfermedad terminal; y mujeres embarazadas que no estén en control prenatal.
2. Se identifican los siguientes problemas centrales que debe abordar el Programa: 1. Garantía del más alto grado de salud a la población en general; 2. Garantía de atención especial a grupos en situación de exclusión social; 3. Disminución de adicción a drogas y otras sustancias; 4. Fortalecimiento de la capacidad institucional de atención a la salud; 5. Garantía de abastecimiento de medicamentos gratuitos para los servicios de salud de la Ciudad de México; 6. Fortalecimiento de la asignación de presupuesto para el sector salud de la Ciudad de México; 7. Atención de las enfermedades crónico-degenerativas; 8. Protocolo de atención de epidemias para la Ciudad de México; 8. Atención de enfermedades mentales; y 9. Fortalecimiento de los programas de atención y prevención del virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida.

El primero se menciona brevemente. Tiene que ver con lo que se ha mencionado en varias de las respuestas a las preguntas V para cada uno de los objetivos específicos: se requiere información de lo que se ha realizado para entonces poder determinar qué se debe hacer para el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Aunque se menciona un programa, sería necesario primero tener claridad en cuanto a todos los programas que existen en este ámbito para entonces proceder a recabar información estadística, entrevistas con las y los sujetos de derechos, expertas y expertos (academia, gobierno, organizaciones de la sociedad civil). Esta información debería ser analizada tomando en cuenta características importantes de las diferentes poblaciones, costos de lo que se ha realizado, realizar propuestas para solucionar los problemas identificados, determinar costos de las propuestas (monetarios, políticos) y otros elementos adicionales pertinentes.

En cuanto al segundo problema, la agenda que se presenta se deriva tanto del diagnóstico como de algunas de las matrices programáticas (o al menos relacionados con las matrices programáticas): 3. Disminución de adicción a drogas y otras sustancias; 4. Fortalecimiento de la capacidad institucional de atención a la salud; 5. Garantía de abastecimiento de medicamentos gratuitos para los servicios de salud; 6. Fortalecimiento de la asignación de presupuesto para el sector salud; 7. Atención de las enfermedades crónico-degenerativas; 8. Atención de enfermedades mentales; y 9. Fortalecimiento de los programas de atención y prevención del virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida. Hay tres casos en que no hay claridad en cuanto a la relación de estos temas con lo que se presenta en las matrices programáticas: 1. Garantía del más alto grado de salud a la población en general; 2. Garantía de atención especial a grupos en situación de exclusión social; y 8. Protocolo de atención de epidemias para la Ciudad de México.

### **III. Recomendaciones para el capítulo**

El capítulo presenta dos retos: las interrelaciones entre las matrices y la falta de información.

El primer problema es que resulta difícil mantener separadas analíticamente las matrices programáticas, siendo que en algunos casos incluso se podrían haber ligado en forma más clara. Para resolver los problemas especificados en una matriz se deben considerar los problemas planteados en otras. Esto en parte explica que se repitan algunos problemas identificados entre matrices. Asimismo, no hay un elemento que dé mayor claridad a lo que se está proponiendo en las matrices. Los objetivos específicos 13.11 y 13.12 dan claridad en cuanto al orden en que se debe proceder para resolver los diferentes problemas que se plantean. Ante esto, se incluye un número mayor de problemas identificados para esos dos objetivos específicos. Esto podría ayudar a delimitar la temporalidad en que se debe dar cumplimiento a lo mandado.

El segundo problema es la cantidad de matrices programáticas que plantean problemas que se pueden relacionar con el diagnóstico, pero para los que no existe información suficiente para saber que en efecto hay un problema público y que si lo hay qué se ha hecho para resolverlo. Es comprensible que se perciba un problema y que se busque hacer algo al respecto. No es comprensible el paso a actuar sin que se presente la información necesaria, siquiera mínima, para entender mejor lo que se plantea.

### **IV. Recomendaciones generales**

Este capítulo presenta con mayor claridad la importancia de tener datos suficientes sobre aquello que se considera como un problema que deba ser resuelto por el gobierno. La forma tan general en que se presentan los problemas en el diagnóstico y la forma tan general en que se presentan las posibles soluciones en las matrices programáticas hacen pensar que hay mucho por trabajar en este capítulo.

## XI. TRABAJO Y LABORALES (15)

### I. Objetivos específicos, estrategias y problemas detectados

#### I.1 Objetivo específico 15.1

Objetivo específico	15.1 Impulsar un modelo de desarrollo económico y social de la Ciudad de México con enfoque de derechos humanos que garantice el derecho al trabajo
Estrategia	244. Conformar un grupo de trabajo que analice el modelo de desarrollo de la Ciudad de México y la garantía del derecho al trabajo digno y elabore lineamientos de actualización en estos temas
	245. Evaluar y fortalecer la política de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas que generen empleo estable y de calidad y puedan ofrecer productos y servicios especializados de alto valor agregado, fomentando y facilitando su orientación a ramos de tecnología y servicios especializados a grandes empresas, gobierno, turismo y al sector agroecológico de la Ciudad de México
Problemas identificados	1. El panorama actual de la garantía del derecho al trabajo en la Ciudad de México no dista mucho del que delineara el Diagnóstico anterior, y que puede resumirse en el siguiente numeral: 1025. El desempleo, la ausencia de un salario remunerador y suficiente, las condiciones de trabajo precarias e inestables, la discriminación y el acoso hacia mujeres trabajadoras, la informalidad y la falta de adecuación y observancia de la normatividad laboral, son algunos de los problemas nacionales en materia laboral que tienen cabida en el Distrito Federal.
	2. El Diagnóstico relaciona esto con: 1. Las escasas atribuciones del Gobierno de la Ciudad de México en la materia (numeral 1034); 2. La deficiente administración e impartición de justicia laboral (numeral 1032), tanto en materia jurisdiccional como en la de inspección del trabajo; 3. Los limitados alcances de las estrategias de fomento al empleo (numerales 1029 y 1030), que no han logrado, pese a los esfuerzos, revertir las carencias acumuladas en el rezago del empleo; y 4. La existencia de violaciones al derecho al trabajo hacia las personas empleadas del propio Gobierno de la Ciudad (1031 y 1032).
	3. Tanto el contexto socioeconómico nacional e internacional como las decisiones políticas nacionales y locales han propiciado que los déficits en la garantía del derecho al trabajo se mantengan, e incluso han dado pie a otros tantos desafíos para las políticas públicas y, en consecuencia, para la participación activa de organizaciones de sociedad civil en la construcción de la vida pública. Durante el último decenio, éstas se han ocupado de monitorear las condiciones de acceso al trabajo y de crear observatorios y otros mecanismos de verificación que aspiran a generar lineamientos para adaptar las políticas y programas de gobierno a la normativa internacional en la materia.
	4. Las características del trabajo en la capital del país emergen de la doble transición que experimenta la Ciudad de México desde la década de los ochenta del siglo pasado. Por un lado, la transición económica, derivada del desplazamiento que experimentó de ser eje dinamizador de la producción nacional en el periodo de industrialización por sustitución de importaciones (1940-1980), y que repercutió en el cambio de la estructura productiva y ocupacional de la ciudad. Por otro lado, la transición política (1996-2016), efectuada a través de diversas reformas, que la condujeron de ser una dependencia del gobierno federal a tener un gobierno propio, aunque todavía sin soberanía de su población.
	5. El desempleo también se ha experimentado en otros sectores, afectando primordialmente a la población joven, con mayor escolaridad y a las mujeres.
	6. Las estrategias para salvaguardar el derecho al trabajo de la población tendrán que diferenciar entre los procesos que afectan a la población con escaso nivel de escolaridad, fundamentalmente el empleo informal, y los que afectan a la población joven y con mayor escolaridad, principalmente de acceso al empleo.

### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. En los problemas identificados se enfatiza lo que debe ser corregido, sin detallar posibles soluciones. A pesar de esto, se pueden derivar soluciones sin que de ellas quede clara su relación con el modelo de desarrollo económico seguido en la ciudad. El objetivo específico plantea impulsar un modelo de desarrollo económico que garantice el derecho al trabajo. Del problema identificado 1 se pueden derivar los problemas que se asumiría se derivan del modelo de desarrollo seguido en la ciudad: desempleo; ausencia de un salario remunerador y suficiente; condiciones de trabajo precarias e inestables; discriminación y acoso hacia mujeres trabajadoras; informalidad y falta de adecuación y observancia de la normatividad laboral. Del problema identificado 2 se pueden derivar posibles soluciones, aunque no queda claro sean cambios necesarios para un nuevo modelo de desarrollo económico: escasas atribuciones del Gobierno de la Ciudad de México en la materia; deficiente administración e impartición de justicia laboral; limitados alcances de las estrategias de fomento al empleo; y existencia de violaciones al derecho al trabajo hacia las personas empleadas del propio Gobierno de la Ciudad. Los problemas identificados 3 (tanto el contexto socioeconómico nacional e internacional como las decisiones políticas nacionales y locales han propiciado que los déficits en la garantía del derecho al trabajo se mantengan, e incluso han dado pie a otros tantos desafíos para las políticas públicas) y 4 (las características del trabajo en la capital del país emergen de la doble transición que experimenta la Ciudad de México desde la década de los ochenta del siglo pasado) deben dar claridad en cuanto a que no es una tarea menor o sencilla cambiar el modelo de desarrollo económico y que el Programa como tal sólo puede ser uno de varios elementos que logren ese cambio.

Lo que más se acerca a una solución se presenta en los problemas identificados 5 (afecta primordialmente a la población joven, con mayor escolaridad y a las mujeres) y 6 (las estrategias para salvaguardar el derecho al trabajo tendrán que diferenciar entre los procesos que afectan a la población con escaso nivel de escolaridad y los que afectan a la población joven y con mayor escolaridad). Sin embargo, esto dista de ser una solución. Lo que se aclara es que el problema del empleo informal y del acceso al empleo afectan a poblaciones diferentes –y sólo se enfatiza el problema para la población joven y no para la que ha llegado a los 50 años.

### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí, por ambicioso que sea el objetivo específico: impulsar un modelo de desarrollo económico con enfoque de derechos humanos. La estrategia 244 establece conformar un grupo de trabajo que elabore lineamientos de actualización para el modelo de desarrollo económico y la garantía del derecho al trabajo digno (en el problema identificado 1 del objetivo específico 15.3 especifica los cuatro componentes del trabajo digno). La estrategia 245 busca evaluar y fortalecer la política de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas que cubran una serie de características.

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

No. El objetivo específico busca un cambio en una variable macro (modelo de desarrollo económico) que no sólo depende de lo que suceda en la ciudad. Es poco claro lo que se pueda hacer a nivel local en

este ámbito sin considerar lo que pase a nivel nacional e internacional, elementos que no se consideran en el diagnóstico y que pueden dificultar la tarea que se pretende. La forma en que está redactado el objetivo específico da a entender que garantizar el derecho al trabajo depende de que cambie el modelo de desarrollo económico.

La estrategia 244 se relaciona con el cambio en el modelo de desarrollo económico y la garantía al derecho al trabajo, al que se le añade digno. La estrategia plantea conformar un grupo de trabajo que analice tanto el modelo como la garantía al derecho para elaborar lineamientos de actualización de esos temas. No hay claridad en cuanto a cómo esto resuelve el problema ya que, ¿qué es lo que se debe actualizar? Más importante, ¿cómo actualizar tomando en cuenta que debe ocurrir una transición entre modelos, evitando rupturas o cambios que hagan que los problemas puedan ser peores en ese proceso?

La estrategia 245 busca evaluar y fortalecer la política de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas. Antes de entrar al posible problema que se deriva de las especificaciones de las empresas que resultarían beneficiarias de los cambios propuestos, es necesario considerar que en la primera cláusula de la estrategia se establecen acciones en orden cronológico: primero evaluar, después fortalecer. Se asume que el fortalecimiento es para las micro, pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, este universo inicial se ve reducido con varias especificaciones: 1. Generen empleo estable y de calidad; 2. Puedan ofrecer productos y servicios especializados de alto valor agregado; 3. Fomentando y facilitando su orientación a ramos de tecnología y servicios especializados a grandes empresas, gobierno, turismo y al sector agroecológico. Tal vez exista una lógica para especificar estos elementos, pero parecería que podría ser un subconjunto relativamente pequeño del universo inicial. ¿Qué justifica esta reducción? ¿Qué ventajas tiene enfatizar a esas micro, pequeñas y medianas empresas si el objetivo específico busca impulsar un modelo de desarrollo económico diferente? ¿Qué se asume o se sabe acerca de la importancia de apoyar a ese tipo de empresas que permita lograr el objetivo específico? No se puede dar una respuesta a partir de lo que se establece en el diagnóstico.

#### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No. Como se mencionó en la respuesta a la pregunta I, el diagnóstico no ofrece soluciones. Lo que se ofrece son posibles soluciones que no empatan con el objetivo específico o los elementos considerados en las dos estrategias.

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

No queda clara la razón por la que se incluyó impulsar un modelo de desarrollo económico en el objetivo específico. Si bien es cierto que es necesario corregir muchos problemas que afectan a los derechos humanos y que en parte se pueden deber al modelo económico imperante (y que no se puede entender o describir meramente invocando al neoliberalismo), también es necesario considerar las razones por las que se llegó a los resultados que se observan actualmente. Derivado del diagnóstico es difícil saber por qué se están enfrentando los problemas que se identifican y los que se identifican en las matrices programáticas. Asimismo, aunque se establece que se busca un modelo de desarrollo económico con enfoque de derechos humanos que garantice el derecho al trabajo, no queda claro si existe un modelo que contemple estos elementos o si es necesario presentar tal modelo. En cualquiera de los dos casos, se

deben considerar los costos y beneficios de este, tiempo de transición y requerimientos para esa transición, relación de ese modelo con el modelo de desarrollo propuesto a nivel nacional, margen de acción para el gobierno local para poder implementar dicho modelo, entre otros elementos. Asumiendo se logren los lineamientos especificados en la estrategia 244, ¿quién los aprobaría para que fueran el fundamento de los cambios a realizar? ¿Se consideraría la necesidad de una transición o de etapas que se deberían cumplir para llegar al resultado esperado?

Ante esto, sería recomendable centrarse en garantizar el derecho al trabajo digno. En tal caso, sería necesario centrar la atención de la estrategia 244 en un diagnóstico sobre los problemas que se enfrentan, posibles soluciones y propuestas de ajustes, cambios, modificaciones y demás elementos que sean necesarios para poder llegar a la mejor situación posible. En otras palabras, es necesario enfocar la atención en una parte de lo mandatado en la estrategia.

En cuanto a la estrategia 245, se planteó que no queda claro el énfasis en micro, pequeñas y medianas empresas que cumplan con tantas características. Habría que determinar primero si eso se justifica dado lo que se busca lograr. Sería mejor centrarse en un diagnóstico que permitiera evaluar la política de apoyo a las empresas consideradas, fortalecerla si es el caso y considerar de qué manera ese apoyo se puede traducir en garantizar el derecho al trabajo digno. Claro, el problema es determinar si todo el esfuerzo se debe focalizar en las empresas consideradas o si el esfuerzo debe ser más amplio para garantizar el derecho al trabajo digno para toda persona.

Finalmente, llama la atención que no se consideren los problemas de informalidad y de acceso al trabajo. Parecería que estos serían elementos fundamentales para entender la problemática. Es necesario reconsiderarlos.

### 1.2 Objetivo específico 15.2

Objetivo específico	15.2 Reorientar el Programa Sectorial de Desarrollo Económico y Empleo hacia la aplicación de un mayor enfoque de derechos humanos, género y no discriminación
Estrategia	246. Crear una comisión de trabajo, con la participación de la sociedad civil y la academia, que evalúe los programas sectoriales de desarrollo económico y empleo, y emita recomendaciones en torno a la aplicación del enfoque de derechos humanos, género e igualdad y no discriminación
Problemas identificados	<p>1. Un asunto de particular relevancia para diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajan por el derecho al trabajo es la creciente criminalización del autoempleo informal (detenciones/privación ilegal de la libertad, multas y reclusión), particularmente el que padecen quienes comercian en la vía pública. En este sentido, hay un interés por lograr la derogación del Bando 1 de Policía y Buen Gobierno en la Ciudad de México, que también es un tema que debe ser abordado en profundidad en el ámbito de la protección a derechos civiles.</p> <p>2. Otro tema que es de interés primordial entre diversas organizaciones de la sociedad civil es la dificultad para obtener información sobre el estado que guardan los juicios laborales, dado que la publicidad de esta información se contrapone a las leyes vigentes en materia de protección de datos personales. Esta problemática puede ser abordada como parte de la agenda inicial del grupo de trabajo sobre justicia laboral, cuya creación se propone en la parte programática.</p> <p>3. Las estrategias para salvaguardar el derecho al trabajo de la población tendrán que diferenciar entre los procesos que afectan a la población con escaso nivel de escolaridad, fundamentalmente el empleo informal, y los que afectan a la población joven y con mayor escolaridad, principalmente de acceso al empleo.</p>

	4. Tanto en el ámbito nacional como en la Ciudad de México, el rendimiento del Servicio Nacional de Empleo, entendido como la proporción de personas colocadas en un empleo sobre el total de atendidas, se comporta con tendencia a la baja, si bien con algunas recuperaciones, pero siempre por debajo del año inicial, lo que responde al funcionamiento de la economía más que a la mayor o menor eficiencia de los programas. Así, el comportamiento nacional y el del Distrito Federal comparten la misma tendencia.
	5. Son tres asuntos principales, que no únicos, en los que se expresan los déficits en la aceptabilidad y calidad del trabajo: los niveles salariales, la desprotección social y los rezagos en la impartición de justicia.
	6. El índice de la tendencia laboral de la pobreza, que “muestra la tendencia de la proporción de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo”, se manifiesta al alza en la Ciudad de México. Esto, aunado al mayor gasto en servicios en las grandes metrópolis, presiona aún más el nivel de vida, lo que reclama estrategias que disminuyan la brecha entre salario y costo de la vida en la Ciudad de México.
	7. El costo del transporte en la Ciudad de México y en su área metropolitana consume una elevada proporción del ingreso de quienes tienen menores ingresos. Además de ello, el tiempo que se invierte en desplazarse deteriora de manera importante la calidad de vida de la población.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. Al igual que sucedió con el objetivo específico 15.1, en el diagnóstico se plantean problemas que pueden ayudar a determinar posibles soluciones sin que se ofrezcan soluciones como tales.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente. El objetivo específico plantea reorientar el Programa Sectorial de Desarrollo Económico hacia la aplicación de un mayor enfoque de derechos humanos, género y no discriminación. No ayuda que se incluya “un mayor” ya que eso se debe operacionalizar y es respecto a algo que no se especifica en el diagnóstico. La estrategia 246 busca crear una comisión de trabajo que evalúe los programas sectoriales de desarrollo económico y empleo y emita recomendaciones en torno a la aplicación del enfoque de derechos humanos, género e igualdad y no discriminación. La estrategia es clara. El problema que se plantea en el objetivo específico (un mayor enfoque de derechos humanos) puede ser resuelto ya que se cuenta con el informe final de la comisión de trabajo.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí, la creación de una comisión de trabajo para la evaluación de los programas y emita recomendaciones sobre la aplicación. La duda que queda es si se analizarán respecto a todos los problemas que se hubieran detectado sobre el derecho al trabajo digno o si sería sobre algunos temas en particular que sean de carácter más urgente o realizables a dos años y a 2021.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No. Como se especificó en la respuesta a la pregunta I, en el diagnóstico no se ofrecen soluciones, sino posibles soluciones que se infieren de lo que se plantea. De hecho, los problemas identificados que se

incluyen son para tratar de focalizar la discusión en algunos elementos que podrían ayudar al trabajo que se especifica en la estrategia.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Se debe considerar la falta de información que justifique la inclusión de estos elementos en el programa. Si se busca reorientar al Programa Sectorial de Desarrollo Económico debe ser porque no se están obteniendo los resultados esperados y que eso se debe o a que el Programa tiene limitantes desde el punto de vista de derechos humanos o que no se está implementando en forma tal que se enfatice el elemento de derechos humanos. Sin embargo, también se puede considerar que la implementación correcta del Programa no dé para lo que se busca lograr –algo que no se especifica ni en el diagnóstico ni en el objetivo específico. ¿Para qué se desea ese “mayor enfoque” y qué se espera lograr de ello, en especial cuando no se ha realizado una evaluación que determine qué del enfoque de derechos humanos, género y no discriminación sea lo que se debe enfatizar en la implementación de los programas sectoriales? ¿Sería factible incluir en esta revisión las preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil especificadas en los problemas identificados 1 y 2? ¿Esto se relaciona con la preocupación de un “mayor enfoque”?

*1.3 Objetivo específico 15.3*

Objetivo específico	15.3 Avanzar hacia el estándar del empleo y salario dignos
Estrategia	247. Elaborar y aplicar un acuerdo sobre las normas básicas de calidad del empleo, en el nivel de jefe/jefa de Gobierno-cámara empresarial-sindicato, con participación de las organizaciones empresariales y sociedad civil, que defina los requisitos de calidad del empleo y que deberán incluirse en los lineamientos de licitación de las empresas que contrate el Gobierno de la Ciudad de México, acompañado de un programa que lo implemente
	248. Realizar inspecciones laborales a las empresas que contrate el Gobierno de la Ciudad de México, con énfasis en las áreas de mayor incidencia de informalidad
	249. Diseñar un programa para la atención progresiva a la seguridad social de las personas que participen en cooperativas o empresas sociales (acceso a la salud, vivienda, incapacidad y jubilación)
	250. Diseñar una propuesta de pensiones para el sector informal
Problemas identificados	1. El trabajo digno tiene cuatro componentes fundamentales: 1. Crear trabajo: una economía que genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida sostenibles; 2. Garantizar los derechos de las personas trabajadoras: para lograr el reconocimiento y el respeto de los derechos de las y los trabajadores, en particular de las y los trabajadores desfavorecidos o pobres que necesitan representación, participación y leyes adecuadas que se cumplan y estén a favor, y no en contra, de sus intereses; 3. Extender la protección social: para promover tanto la inclusión social como la productividad, al garantizar que mujeres y hombres disfruten de condiciones de trabajo seguras, que les proporcionen tiempo libre y descanso adecuados, que tengan en cuenta los valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permitan el acceso a una asistencia sanitaria apropiada; y 4. Promover el diálogo social: la participación de organizaciones de trabajadoras y trabajadores y de empleadores, sólidas e independientes, es fundamental para elevar la productividad, evitar los conflictos en el trabajo, así como para crear sociedades cohesionadas.

	2. Este referente de ninguna manera sustituye los compromisos universales de los Estados en materia laboral. Antes bien, se trata de un instrumento para ordenar la conversión del contenido normativo de las obligaciones internacionales en políticas públicas viables y efectivas.
	3. La población informal en la capital del país alcanza una proporción del 50.4 por ciento (49.7 para hombres y 51.3 en las mujeres), lo que tiene como repercusión inmediata restricciones del acceso a servicios de salud, prestaciones laborales y contrato escrito.
	4. Queda claro que la informalidad se refiere a una relación trabajo-capital, no a un sector específico de la economía, dado que aquélla también se da en las empresas legalmente constituidas, pero que utilizan mecanismos violatorios de la ley para incrementar sus utilidades. El efecto de desprotección social, que es una de las consecuencias de la relación laboral informal, no es privativo del empleo, sino que también se da –si bien por otras razones– en el trabajo autogenerado, lo que no exime al Estado de desarrollar una estrategia para proteger esta forma de autoempleo.
	5. El margen de acción para la impartición de justicia e inspección laborales es mucho; en estos temas habría que hacer un esfuerzo mayor para superar los déficits acumulados, incluyendo la disponibilidad de información.
	6. Entre los principales avances se pueden mencionar los siguientes: 1. Existe un seguro de desempleo del Gobierno de la Ciudad de México que protege a una parte importante de la población desempleada, si bien no hay condiciones para que con la información pública disponible se proporcionen datos precisos; 2. Se anunció un proceso de estabilización laboral y seguridad social para las y los trabajadores eventuales del Gobierno del Distrito Federal; 3. Se anunció un programa de inspección laboral que focalizaría su atención, a fin de optimizar sus recursos, en áreas críticas; y 4. Se han desarrollado acciones de fomento a las cooperativas de producción.
	7. Se requieren políticas innovadoras para la consecución del trabajo digno para todas las personas.
	8. En términos de la accesibilidad y no discriminación, los retos de las políticas públicas se han acrecentado, la disponibilidad no ha sido suficiente para contender con ellos, la aceptabilidad y calidad del trabajo han tenido un franco deterioro.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. En el problema identificado 1 se especifican los cuatro “componentes fundamentales” del trabajo digno: crear trabajo, garantizar los derechos de las personas trabajadoras, extender la protección social y promover el diálogo social. En el problema identificado 2 se especifica que estos componentes no sustituyen “los compromisos universales” (sic) ya que se “trata de un instrumento para ordenar la conversión del contenido normativo de las obligaciones internacionales en políticas públicas viables y efectivas”. En el problema identificado 8 se aclara que “En términos de la accesibilidad y no discriminación, los retos de las políticas públicas se han acrecentado, la disponibilidad no ha sido suficiente para contender con ellos, la aceptabilidad y calidad del trabajo han tenido un franco deterioro”. Esto puede indicar que el reto viene por el lado de accesibilidad, no discriminación, disponibilidad, aceptabilidad y calidad del trabajo. Sin embargo, en el problema identificado 7 se aclara que “se requieren políticas innovadoras para la consecución del trabajo digno para todas las personas”. ¿En qué sentido innovadoras y con qué propósito?

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

No. En el objetivo específico se busca avanzar hacia el estándar del empleo y salario dignos. En el problema identificado 1 se aclaran los cuatro componentes a considerar para el trabajo digno. Es necesario aclarar la relación entre empleo y salario digno con trabajo digno para entonces entender mejor lo que se propone. La estrategia 247 busca elaborar y aplicar un acuerdo sobre las normas básicas y que defina la calidad del empleo, elemento que no aparece en los cuatro componentes aunque se pueda relacionar con el punto 3 (extender la protección social: para promover tanto la inclusión social como la productividad, al garantizar que mujeres y hombres disfruten de condiciones de trabajo seguras, que les proporcionen tiempo libre y descanso adecuados, que tengan en cuenta los valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permitan el acceso a una asistencia sanitaria apropiada). La estrategia 248 establece realizar inspecciones laborales, con énfasis en las áreas de mayor incidencia de informalidad. La estrategia 249 propone diseñar un programa para la atención progresiva de la seguridad social, que nuevamente se incluye en el punto 3 del problema identificado 1 (extender la protección social: para promover tanto la inclusión social como la productividad, al garantizar que mujeres y hombres disfruten de condiciones de trabajo seguras, que les proporcionen tiempo libre y descanso adecuados, que tengan en cuenta los valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permitan el acceso a una asistencia sanitaria apropiada). Finalmente, la estrategia 250 propone diseñar una propuesta de pensiones para el sector informal. Sería más sencillo entender tres de las cuatro estrategias si se hubieran relacionado con el problema identificado 1.

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente. Cada una de las estrategias propone una solución: elaborar y aplicar un acuerdo sobre las normas básicas y definición de calidad del empleo (247), realizar inspecciones laborales (248), diseñar un programa para la atención a la seguridad social (249) y diseñar una propuesta de pensiones (250). Es cierto que los problemas identificados 3 y 4 se pueden relacionar con la estrategia 250 y el problema identificado 5 con la estrategia 248. Sin embargo, no queda claro que estas soluciones cubran lo que se especifica en el objetivo específico o que se centren en las poblaciones más discriminadas o vulnerables. En realidad, parece que se está explorando el tema o que si ya se conoce lo que pasa en cuanto a problemas y posibles soluciones que ese conocimiento no se incluyó en el diagnóstico. Por lo mismo, es difícil saber en qué medida son soluciones.

### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No. Por una parte, en el diagnóstico no se presentan soluciones. Por otra parte, debe enfatizarse que el problema no es que se presenten soluciones en las estrategias, sino en entender la forma en que esas soluciones conducen a que se logre el trabajo digno.

### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

El objetivo es el trabajo digno, pero ahora se especifican dos elementos: empleo y salario digno. Para dar sentido a esto se asume, a partir de lo discutido en el diagnóstico y en los dos objetivos específicos previos, que el punto de partida para el empleo digno son los problemas de acceso y garantías para la permanencia, y que para el salario digno es que esté por arriba de la supervivencia. Se puede asumir que

los empleos deben permitir ir más allá de sólo estar en el trabajo, dados los componentes que se establecen del trabajo digno en el problema identificado 1. De ahí se entiende mejor la necesidad de definir y acordar sobre la calidad del empleo. Sin embargo, dado que se establecen los componentes del trabajo digno en el diagnóstico es extraño que no se les hayan retomado explícitamente para explicar mejor las relaciones propuestas y las acciones a realizar para solucionar el problema –que de hecho no queda claro qué problema en particular es el que se busca resolver. Cabría asumir que una vez definida la calidad del empleo que habría que verificar si es válida en todos los lugares laborales. Ahora bien, dado el alto nivel de informalidad es comprensible la opción de pensiones, pero no el de diseñar un programa para la seguridad social ya que puede excluir a quienes están en la informalidad.

Llama la atención que en esta matriz no se vea relación con lo que se plantea en el problema identificado 6 (principales avances: seguro de desempleo; proceso de estabilización laboral y seguridad social; programa de inspección laboral; y acciones de fomento a las cooperativas de producción).

Aunque es factible armar el rompecabezas, las relaciones entre los elementos distan de ser claras y consistentes. No hay un foco de atención (el problema de la informalidad, por ejemplo) ni una secuencia que permita determinar cómo resolver un problema no claramente identificado. De lo que se presenta en el diagnóstico y en la matriz programática no queda claro cómo estos elementos van a ayudar a que se realice este derecho.

#### *1.4 Objetivo específico 15.4*

Objetivo específico	15.4 Promover la obtención de empleo asalariado para mujeres y hombres jóvenes de 18 a 29 años y personas con escolaridad elevada, particularmente entre mujeres de ambos grupos
Estrategia	251. Establecer mecanismos con enfoque de derechos humanos que generen la inclusión laboral a través de empleos y autoempleos dignos para el grupo de edad y de escolaridad
	252. Establecer mecanismos de diálogo entre empleadores y quienes buscan trabajo, con participación de los entes responsables, para facilitar la búsqueda de trabajo
Problemas identificados	1. Si bien el Gobierno de la Ciudad ha impulsado de manera sostenida estrategias activas para la garantía del empleo (ferias del empleo, capacitaciones, entre otras), en el marco del Servicio Nacional de Empleo, existe una tendencia a la caída en sus rendimientos.
	2. Es preciso reconocer los avances que se han realizado en la administración pública, con el fin de consolidarlos y evitar repeticiones en las propuestas.
	3. No se deben ignorar los esfuerzos gubernamentales que pueden incrementarse y hacer más efectivos sus rendimientos.
	4. El desempleo también se ha experimentado en otros sectores, afectando primordialmente a la población joven, con mayor escolaridad y a las mujeres.
	5. Las estrategias para salvaguardar el derecho al trabajo de la población tendrán que diferenciar entre los procesos que afectan a la población con escaso nivel de escolaridad, fundamentalmente el empleo informal, y los que afectan a la población joven y con mayor escolaridad, principalmente de acceso al empleo.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Parcialmente. El objetivo específico busca promover la obtención de empleo asalariado para jóvenes de 18 a 29 años. El problema identificado 5 aclara que “las estrategias para salvaguardar el derecho al trabajo de la población tendrán que diferenciar entre los procesos que afectan a la población con escaso nivel de escolaridad, fundamentalmente el empleo informal, y los que afectan a la población joven y con mayor escolaridad, principalmente de acceso al empleo”. Aunque no es una solución, plantea que hay dos problemas generales diferentes que requieren soluciones diferentes.

## II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente. El objetivo específico busca promover la obtención de empleo asalariado para jóvenes de 18 a 29 años y personas con escolaridad elevada. La estrategia 251 busca establecer mecanismos que generen la inclusión laboral a través de empleos y autoempleos dignos. La estrategia 252 busca establecer mecanismos de diálogo entre empleadores y quienes buscan trabajo. Lo que no queda claro es cómo se sabe que estas son opciones viables para solucionar el problema. Del diagnóstico se desprende muy poca información sobre las características del mercado laboral en general y para este grupo de edad en particular.

## III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

No. Se establecen mecanismos para la inclusión laboral y el diálogo entre demandantes y oferentes de empleo, pero sin que haya claridad en cuanto a que estas soluciones se originen en los problemas que enfrentan las personas para encontrar trabajo y en las rigideces del mercado laboral. Se busca un mecanismo que reduzca los costos de encontrar trabajo (estrategia 252), pero si el problema es el crecimiento de trabajos informales y salarios estancados, ¿es una opción viable, en especial cuando se puede obtener información en forma rápida vía internet?

## IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No. Como se mencionó en la respuesta a la pregunta I, en el diagnóstico se plantea la necesidad de diferenciar dos problemas y que ello no representa una solución. En el programa no se considera ese elemento en forma clara. Asimismo, las soluciones parecen asumir un mercado en que exista amplia oferta de trabajo y que los costos de contratación y despido sean bajos, siendo que ni una ni la otra condición parecen aplicar en el contexto actual.

## V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Una de las grandes carencias del diagnóstico es que no se presentó un análisis sobre la estructura del mercado laboral en la ciudad. Lo que se presenta es información que no ayuda a determinar las problemáticas específicas de los oferentes de trabajo. Se centra la atención en los demandantes y parece asumirse que los oferentes deben adecuarse a las necesidades de los demandantes. Ante tan poca información sobre lo que existe en el mercado laboral es difícil saber si lo que se propone tiene sentido. En otras palabras, no se pueden considerar recomendaciones en este caso.

Un problema por considerar, pero que excede los límites del Diagnóstico y Programa, es el aparente divorcio entre economía, como disciplina, y el enfoque de derechos humanos. Es poco probable que las diferencias entre los dos enfoques se puedan resolver en forma sencilla y rápida. Lo que sí se puede resolver es la necesidad de considerar lo que se sabe en economía sobre cómo funcionan diferentes mercados, como el laboral, cómo esto afecta a diferentes grupos y cuáles son los problemas y posibles soluciones. Esta información ayudaría a entender mejor los preocupantes resultados observados que se viven en el ámbito laboral en la ciudad, al mismo tiempo que darían mayor claridad en cuanto a lo que es factible hacer para solucionar los problemas. Esto, a su vez, ayudaría a entender mejor cómo se podrían resolver esos problemas tomando en consideración el enfoque de derechos humanos. A esto se debe añadir lo que otras disciplinas pueden aportar, como los usos políticos de las políticas de empleo (o de la pobreza), tema en que la ciencia política podría aportar algo (clientelismo, sindicatos).

### 1.5 Objetivo específico 15.5

Objetivo específico	15.5 Garantizar la justicia laboral y el debido proceso
Estrategia	253. Crear un grupo de trabajo con participación de la sociedad civil que elabore un diagnóstico sobre el estado de la justicia laboral en la Ciudad de México con base en los estándares internacionales
	254. Aplicar las recomendaciones del diagnóstico para fortalecer la aplicación de la ley laboral y los estándares internacionales
	255. Promover la ratificación de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo pendientes, a través de la coordinación del Gobierno de la Ciudad de México con las cámaras federales
Problemas identificados	1. Un asunto de particular relevancia para diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajan por el derecho al trabajo es la creciente criminalización del autoempleo informal (detenciones/privación ilegal de la libertad, multas y reclusión), particularmente el que padecen quienes comercian en la vía pública. En este sentido, hay un interés por lograr la derogación del Bando 1 de Policía y Buen Gobierno en la Ciudad de México, que también es un tema que debe ser abordado en profundidad en el ámbito de la protección a derechos civiles.
	2. Otro tema que es de interés primordial entre diversas organizaciones de la sociedad civil es la dificultad para obtener información sobre el estado que guardan los juicios laborales, dado que la publicidad de esta información se contrapone a las leyes vigentes en materia de protección de datos personales. Esta problemática puede ser abordada como parte de la agenda inicial del grupo de trabajo sobre justicia laboral, cuya creación se propone en la parte programática.

#### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. Dos problemas identificados consideran problemas de interés para organizaciones de la sociedad civil: 1. Criminalización del autoempleo informal, y 2. Dificultad para obtener información sobre el estado que guardan los derechos laborales.

#### II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí, con una reserva. El objetivo específico plantea garantizar la justicia laboral y el debido proceso. La estrategia 253 establece crear un grupo de trabajo que elabore un diagnóstico sobre el estado de la justicia laboral. La estrategia 254 establece aplicar las recomendaciones del diagnóstico para fortalecer la

aplicación de la ley laboral y los estándares internacionales. Finalmente, la estrategia 255 establece promover la ratificación de los convenios pendientes de la Organización Internacional del Trabajo. La reserva tiene que ver con la última estrategia.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí. En la estrategia 253 se propone un diagnóstico sobre la situación de la justicia laboral para con ello aplicar las recomendaciones, como se establece en la estrategia 254.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No ya que, como se respondió en la pregunta I, en el diagnóstico no se consideran soluciones.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

En este caso es necesario esperar al diagnóstico que se propone en la estrategia 253, aunque se deberían considerar, adicionalmente, los estudios que se hayan realizado en las diferentes disciplinas sociales.

*1.6 Objetivo específico 15.6*

Objetivo específico	15.6. Garantizar el derecho al trabajo de las personas que emplea el Gobierno de la Ciudad de México
Estrategia	256. Elaborar un informe anual sobre la situación del derecho al trabajo de las personas trabajadoras del Gobierno de la Ciudad de México, con participación civil y de la academia
	257. Mejorar las condiciones laborales de las personas trabajadoras del Gobierno de la Ciudad de México
Problemas identificados	N/A

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

En el diagnóstico no se consideran los problemas contemplados en el objetivo específico. En el problema identificado 2 del objetivo específico 15.1, en el punto 4, se especifica que “La existencia de violaciones al derecho al trabajo hacia las personas empleadas del propio Gobierno de la Ciudad” es muestra de que la situación de los derechos laborales no ha cambiado mucho desde el Diagnóstico 2008.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. El objetivo específico establece garantizar el derecho al trabajo, en tanto que la estrategia 256 estipula elaborar un informe anual y la 257 mejorar las condiciones laborales.

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente, con reservas. El objetivo específico plantea garantizar el derecho al trabajo, en tanto que la estrategia 257 establece mejorar las condiciones laborales. Éstas pueden mejorar sin que ello se traduzca en que se garantice el derecho al trabajo, por ejemplo. En este caso no se propone una solución que abarque lo que se busca en el objetivo específico. Por su parte, la estrategia 256 estipula elaborar un informe anual, del que se asume se derivarán soluciones a los problemas que se detecten en forma que se garantice el derecho al trabajo –o, en tal caso, que se mejore el derecho al trabajo dadas las condiciones que imperan para diferentes grupos en cada uno de los organismos que conforman al Gobierno de la Ciudad de México. Por lo mismo, tampoco queda claro que esto represente una solución.

### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No ya que, como se especificó en la respuesta a la pregunta I, en el diagnóstico no se consideran los problemas contemplados en el objetivo específico.

### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Debido a que este tema no se considera en el diagnóstico no queda claro cuál es el problema que debe ser solucionado. Tal vez sea un problema de conocimiento generalizado, pero sin información adecuada es difícil saber si existe un problema y, si existe, que requiera intervención gubernamental. Asimismo, debido a la diferencia que se menciona en la respuesta a la pregunta III en cuanto al objetivo específico y la estrategia 257 queda la duda de qué es lo que se busca lograr y de qué forma el informe que se especifica en la estrategia 256 ayudaría a resolver lo que se plantea en el objetivo específico y en la estrategia 257. Es muy difícil saber qué recomendar cuando no se da información que ayude a vislumbrar qué pasa y si la solución propuesta ayuda a resolver lo que pasa.

#### *1.7 Objetivo específico 15.7*

Objetivo específico	15.7 Promover condiciones laborales dignas a personas trabajadoras autoempleadas que ganen menos de 5 salarios mínimos o su equivalente
Estrategia	258. Elaborar un diagnóstico de personas trabajadoras autoempleadas que ganen menos de 5 salarios mínimos o su equivalente y que incorpore la problemática integral
	259. Diseñar un programa integral de atención derivado del diagnóstico
	260. Fortalecer los programas existentes de autoempleo
Problemas identificados	N/A

### I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

En el diagnóstico no se consideran los problemas contemplados en el objetivo específico.

## II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. El objetivo específico establece promover condiciones laborales dignas. La estrategia 258 establece elaborar un diagnóstico, la 259 establece diseñar un programa integral y la 260 fortalecer los programas existentes.

## III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo-específico/estrategias?

No. Aunque en el objetivo específico se estipula promover condiciones laborales dignas para el grupo especificado, la estrategia 258 parte de elaborar un diagnóstico. Debido a que este tema no fue considerado en el diagnóstico, es difícil saber si el objetivo específico es adecuado y si delimitarlo a personas autoempleadas que ganan menos de cinco salarios mínimos es suficiente o es lo mínimo para promover condiciones laborales dignas. Por lo mismo, sería necesario tener primero un diagnóstico sobre las condiciones laborales de las personas autoempleadas. De ello se puede derivar el programa que se especifica en la estrategia 259, y con ello quedaría claro si sólo debe delimitarse a quienes ganan menos de cinco salarios mínimos. Parecería que es necesario tener un diagnóstico para especificar qué grupos requieren mayor atención y entonces considerar la opción de diseñar un programa, que además debe ser global –algo que parecería contradecir lo delimitado en el objetivo específico. Finalmente, ¿qué se sabe sobre los programas de autoempleo tal que sea necesario fortalecerlos? ¿Fortalecerlos en qué y de qué manera? ¿Para lograr qué objetivos?

## IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No ya que, como se especificó en la respuesta a la pregunta I, en el diagnóstico no se consideran los problemas contemplados en el objetivo específico.

## V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

En los casos en que no existe información o análisis en el diagnóstico es difícil determinar qué elementos deberían ser considerados. Lo que debe determinarse es precisamente la naturaleza del problema que se plantea. Sin mayor justificación se determina que se requiere un diagnóstico y un programa para personas autoempleadas que ganan menos de cinco salarios mínimos. Lo que se buscan son condiciones laborales dignas, pero, ¿por qué se limita a quienes ganan menos de cinco salarios mínimos? Al mismo tiempo, ¿por qué fortalecer programas de autoempleo si no se presenta información acerca de su éxito o de sus alcances y limitaciones? Debido a esta falta de vinculación con evidencia pertinente surge la duda de si se justifica lo propuesto.

### *1.8 Objetivo específico 15.8*

Objetivo específico	15.8 Ampliar y mejorar las condiciones del cuidado de hijos e hijas para las personas trabajadoras, independientemente del tipo de situación laboral o estado civil
Estrategia	261. Incrementar los servicios de guarderías para madres y padres que trabajan y tienen hijas e hijos menores de 6 años, independientemente del tipo de situación laboral y/o estado civil

Problemas identificados	N/A
-------------------------	-----

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No ya que en el diagnóstico no se consideran los problemas contemplados en el objetivo específico.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. El objetivo específico plantea ampliar y mejorar las condiciones de cuidado de hijos e hijas para personas trabajadoras, en tanto que la estrategia plantea incrementar los servicios de guardería siempre y cuando hijos e hijas sean menores a 6 años.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí, aunque la solución abarca a un grupo de hijos e hijas menor al que se podría considerar a partir del objetivo específico.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No ya que, como se especificó en la respuesta a la pregunta I, en el diagnóstico no se consideran los problemas contemplados en el objetivo específico.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Como este tema no se considera en el diagnóstico es difícil determinar si el problema amerita intervención gubernamental y si la solución propuesta es adecuada. Sin esta información es difícil determinar qué se debe considerar.

Un elemento que llama la atención en muchas de las soluciones propuestas a lo largo de los capítulos analizados es que no se consideren opciones más allá de intervenciones gubernamentales. Tal vez en este caso fuera necesario considerar otras alternativas, como vales que pudieran ser usados únicamente para el objetivo especificado.

*1.9 Objetivo específico 15.9*

Objetivo específico	15.9 Desarrollar y fortalecer la economía social y solidaria
Estrategia	262. Diseñar y aplicar un programa interinstitucional de economía social y solidaria, que funcione en red y esté vinculado con la demanda de bienes y servicios del Gobierno de la Ciudad de México
	263. Diseñar una política para la creación de un fondo de financiamiento a la economía solidaria
Problemas identificados	N/A

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

En el diagnóstico no se consideran los problemas contemplados en el objetivo específico.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente. Debido a que este tema no se toca en el diagnóstico no se define lo que es la economía social y solidaria, por lo que no se conocen sus alcances y limitaciones ni la necesidad de desarrollar y fortalecerla. Por lo mismo, no hay claridad en cuanto a por qué es necesario diseñar y aplicar un programa (estrategia 262) o la necesidad de diseñar una política (estrategia 263).

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí, pero no queda claro para qué se propone esto. La estrategia 262 especifica diseñar y aplicar un programa interinstitucional que funcione en red y esté vinculado con la demanda de bienes y servicios del Gobierno de la Ciudad de México, lo que hace pensar en tres acciones que en apariencia dependen de que ocurra primero diseñar, aplicar un programa para entonces hacer que funcione en red y vincularlo con la demanda de bienes y servicios. El problema reside en que como no se ha especificado lo que es la economía social y solidaria no queda claro cómo se diseñaría y aplicaría un programa interinstitucional. La estrategia 263 especifica diseñar una política para la creación de un fondo de financiamiento, sin que quede claro por qué es necesario ese financiamiento.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No ya que, como se especificó en la respuesta a la pregunta I, en el diagnóstico no se consideran los problemas contemplados en el objetivo específico.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Es sencillo realizar una búsqueda en cuanto a lo que se entiende por economía social y solidaria (la Organización Internacional del Trabajo presenta un documento bastante claro al respecto, por ejemplo). Es sencillo, asimismo, determinar a partir de dicha información corroborar que ni la economía de mercado ni el gobierno son más que alternativas imperfectas para resolver problemas económicos y que la propuesta ayuda a promover oportunidades para grupos vulnerables. Sin embargo, debido a que este tema no se toca en el diagnóstico es difícil determinar si se ha extendido en la ciudad, los alcances y limitaciones de lo que se ha logrado y, más que nada, entender por qué el gobierno debe diseñar y aplicar un programa interinstitucional o diseñar una política para un fondo de financiamiento. ¿Por qué no se considera la necesidad de un marco legal que facilite las actividades de las empresas y organizaciones que persiguen objetivos económicos y sociales? El que se proponga financiamiento desde el gobierno parece olvidar la historia del corporativismo desde la época del Presidente Cárdenas y sus efectos sobre la independencia de las empresas y organizaciones controladas.

*I.10 Objetivo específico 15.10*

Objetivo específico	15.10 Apoyar a las personas que realizan labores de cuidado y atención de personas con discapacidad, enfermas y adultas mayores
Estrategia	264. Diseñar y aplicar un programa especial de apoyo económico a personas que desarrollan labores de cuidado y atención a personas con discapacidad, enfermas y adultas mayores
Problemas identificados	N/A

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

En el diagnóstico no se consideran los problemas contemplados en el objetivo específico.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. El objetivo específico determina apoyar a las personas que realizan labores de cuidado y atención, en tanto que la estrategia 264 determina diseñar y aplicar un programa especial de apoyo económico a dichas personas.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí. La solución es doble: diseñar y luego aplicar un programa especial de apoyo económico para las personas contempladas en el objetivo específico.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No ya que, como se especificó en la respuesta a la pregunta I, en el diagnóstico no se consideran los problemas contemplados en el objetivo específico.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Debido a que este problema no se considera en el diagnóstico y debido a que no se cuenta con información que permita determinar el problema y que la solución propuesta sea la adecuada, es necesario primero tener claridad en cuanto a la naturaleza del problema que se busca solucionar antes de proceder a trabajar en la estrategia. El diseño del programa debería responder a un diagnóstico, en caso no exista información sobre el tipo de apoyo que se requiera para apoyar a las personas consideradas.

*1.11 Objetivo específico 15.11*

Objetivo específico	15.11 Prevenir y erradicar el acoso laboral y sexual en la administración pública de la Ciudad de México
Estrategia	265. Promover la aplicación del Protocolo para la prevención, atención y sanción al acoso sexual en la administración pública del Distrito Federal mediante la difusión de los derechos,

	obligaciones y recursos que establece el Protocolo entre el personal de la administración pública de la Ciudad de México
Problemas identificados	N/A

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

En el diagnóstico no se consideran los problemas contemplados en el objetivo específico.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. El objetivo específico busca prevenir y erradicar el acoso laboral y sexual, en tanto que la estrategia 265 busca promover la aplicación del Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción al Acoso Sexual en la Administración Pública del Distrito Federal.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí, promover la aplicación del Protocolo.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No ya que, como se especificó en la respuesta a la pregunta I, en el diagnóstico no se consideran los problemas contemplados en el objetivo específico.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Dado que se busca prevenir y erradicar el acoso laboral, el problema no reside en promover la aplicación del Protocolo, sino en garantizar que se cumpla con lo establecido en dicho documento. Ahora bien, dado que la administración pública de la ciudad incluye a muchas personas y diferentes entes es necesario identificar las problemáticas particulares en cada ente antes de asumir que la aplicación del Protocolo por sí mismo presenta la solución.

*1.12 Objetivo específico 15.12*

Objetivo específico	15.12. Mejorar las condiciones de trabajo de las personas inmigrantes, con discapacidad y de la población lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual en la Ciudad de México
Estrategia	266. Elaborar un diagnóstico de la situación laboral de las personas inmigrantes, con discapacidad y de la población lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual en la Ciudad de México
	267. Atender la situación laboral de personas inmigrantes, con discapacidad y de la población lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual en las inspecciones laborales, generando un informe especial anual y los dictámenes correspondientes

	268. Proporcionar capacitación en y para el trabajo a personas inmigrantes, con discapacidad y de la población lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual para facilitar opciones de empleo y autoempleo
Problemas identificados	N/A

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

En el diagnóstico no se consideran los problemas contemplados en el objetivo específico.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente. Aunque las estrategias se derivan del objetivo específico y consideran a los mismos grupos de población, puede ocurrir confusión en cuanto al orden en que deben cumplirse las estrategias. Es necesario dar cumplimiento a la estrategia 266 (elaborar un diagnóstico) antes de proceder a las estrategias 267 (atender la situación laboral) y 268 (proporcionar capacitación en y para el trabajo).

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí, en las estrategias 267 (atender la situación laboral) y 268 (proporcionar capacitación en y para el trabajo), aunque sin el diagnóstico que se especifica en la estrategia 266 y sin información sobre este tema en el diagnóstico no queda claro cómo se llegó a esta propuesta.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No ya que, como se especificó en la respuesta a la pregunta I, en el diagnóstico no se consideran los problemas contemplados en el objetivo específico.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

En este caso debe quedar claro que se requiere primero considerar la realización del diagnóstico para a partir de ello determinar las respuestas a considerar.

**II. Problemas no incluidos**

Una insistencia en los problemas no incluidos es que se deben desarrollar políticas públicas efectivas. De hecho, en el problema incluido 1 se recomienda que ese sea el propósito del Programa, que en tal caso se complementaría con las especificaciones de la Organización Internacional del Trabajo, como se especifica en el problema incluido 2. Esta propuesta se complementa con el problema no incluido 6, en que se considera que algunas de las metas propuestas contienen metas intermedias que permitan la formulación de medidas precisas.

El tema interesante que plantea esto es que se ha tomado al Programa como algo que debe ser implementado tal y como está redactado. Esto tiene sentido en tanto que representa lo que se acordó en las mesas de trabajo. Sin embargo, también es cierto que a partir de lo escrito se pueden diseñar otras y nuevas políticas públicas. El tema por considerar es si lo que se desea realmente es enfatizar el aspecto programático o la flexibilidad antes cambios en la realidad.

<b>Problemas no incluidos</b>
1. Convertir las obligaciones derivadas de los compromisos del Estado para la garantía del derecho al trabajo en políticas públicas efectivas debe ser el propósito del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México.
2. De acuerdo con la ley que lo constituye, en particular los artículos 2 y 13, fracción IV, ello implica apoyarse en la categoría acuñada por la Organización Internacional del Trabajo para la orientación de las políticas de garantía del derecho al trabajo: el trabajo digno.
3. El reto básico para la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales es su transformación en políticas públicas, no sólo como criterios de orientación, sino en todas las fases de aquéllas.
4. Esto implica contender con algunas restricciones de esta transformación, entre las que se encuentran: <p>1. La distinta naturaleza de la planeación del gobierno y la que se realiza por las instituciones públicas y la sociedad. Se relaciona tanto con el ordenamiento jurídico como con la distinta naturaleza de ambos espacios. La administración pública es un ente dividido en funciones, especializado, es decir, segmentado en las diversas actividades que realiza, mientras que para la sociedad civil los problemas se abordan de conjunto. Resulta incorrecto suponer que las propuestas de la última sean hechas como reflejo de la estructura de la administración pública, tanto como que las características propias de ésta no fueran tomadas en consideración por la sociedad civil al momento de formular sus propuestas. La compatibilidad entre ambas racionalidades es el reto del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, y para ello se requiere proponer políticas integrales que articulen a los diversos espacios gubernamentales en el propósito común de la garantía a los derechos humanos.</p> <p>2. También existe un desfase temporal, si, como señala el artículo 9 de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal: “Los derechos humanos son el fundamento para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el Distrito Federal así como para la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos destinados a su cumplimiento”, el hecho que el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México se elabore cuando prácticamente ya ha concluido la planeación gubernamental, hace difícil que pueda impactar los tres últimos años del periodo gubernamental en curso.</p>
5. Con el fin de minimizar las restricciones señaladas, se enfatizan estrategias en las que: 1. La acción de la sociedad civil influya en el seguimiento de la acción gubernamental, creando instancias de supervisión que elaboren informes, a fin de que ésta cumpla con los objetivos que repercuten sobre el derecho al trabajo y sobre la impartición de justicia, comprometidos en la planificación de la administración pública derivada del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; 2. La sociedad civil tenga la capacidad real de participar en la discusión de los aspectos que están en la base de las violaciones al derecho al trabajo, como lo son el modelo de desarrollo social y económico de la Ciudad de México, y sobre el diseño de las formas de gobernanza; y 3. La sociedad civil participe en el diseño de regulaciones e incentivos para la generación de empleos y autoempleos dignos.
6. Las propuestas de metas contienen en algunos casos metas intermedias de generación de información y/o compromisos específicos que permitan la formulación de metas precisas cimentadas de manera sólida, que pueden incorporarse o reformularse posteriormente, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.
7. Existen tres áreas de oportunidad que pueden ser efectivas para reducir las diferencias entre la racionalidad administrativa de las instancias de gobierno y la racionalidad normativa del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. A fin de que el derecho al trabajo sea un instrumento eficaz para proponer soluciones, con base en los obstáculos detectados mediante un diagnóstico, estableciendo estrategias, metas, plazos y unidades responsables, a partir del enfoque de derechos humanos en la legislación, las políticas públicas y el presupuesto, se requiere que entre en diálogo con la planificación gubernamental; no se trata de alinearse a la misma, pero sí de crear las oportunidades en los propósitos de aquélla y también atender aquellos aspectos de la realidad social de la Ciudad de México que no estén suficientemente considerados por la planeación, o en donde la presencia de la sociedad civil contribuya a incrementar los resultados para la garantía de los derechos humanos. Las líneas estratégicas son: la elaboración de informes, la creación de instancias de

supervisión del empleo, y los incentivos para la generación de empleo en sectores específicos, como la creación de cooperativas, entre otros mecanismos de autoempleo.

El problema no incluido 4 es interesante en tanto que considera dos desfaces: 1. En cuanto a la planeación gubernamental, que aún se basa en un gobierno que busca mayor coordinación a través de la transversalización contra una visión de las organizaciones de la sociedad civil que no considera las divisiones legales entre entes responsables, y 2. En cuanto a que el Programa llega tarde al proceso de planeación gubernamental. Se requiere mayor conocimiento por parte del gobierno en cuanto a las preocupaciones, concepciones y preconcepciones de las organizaciones de la sociedad civil y de éstas sobre cómo funciona en realidad el gobierno. No es un problema insalvable, pero sí uno que se traduce en malos entendidos y en que podría ayudar lo que se sugiere en los problemas no incluidos 5 y 6. Sería mejor que el proceso de actualización del Diagnóstico iniciara en el último año del gobierno saliente y que la actualización del Programa ocurriera durante el primer año del nuevo gobierno para que existiera mayor claridad en cuanto al papel del enfoque de derechos humanos y su relevancia para los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas.

### **III. Recomendaciones para el capítulo**

El principal problema con este capítulo es el número de matrices programáticas que no se pudieron relacionar con problemas identificados en el diagnóstico (15.6 a 15.12, es decir, la mitad de las matrices programáticas). Incluso en los casos en que se pudieron relacionar problemas identificados con las matrices resultó ser una relación un poco forzada, incluso forzada.

Esto puede indicar uno de dos problemas: o el diagnóstico fue demasiado general (o sesgado a ciertos temas) o se buscó en las mesas de trabajo que las matrices abarcaran más de lo que se había especificado para inclusión en el diagnóstico. Cualquiera que sea la razón, se presentan problemas sobre los que no se presentó información o evidencia que permitiera entender por qué fueron incluidos esos problemas. Esto se traduce en la dificultad para entender las soluciones, explícitas o implícitas, que se proponen. Al no existir un mínimo de claridad sobre el problema no se puede considerar si las soluciones propuestas tienen sentido, en especial cuando lo que se detalla en los objetivos específicos puede no tenerlo.

Un caso particular, y tal vez el más problemático, sea el objetivo 15.1. Aunque el objetivo específico y las estrategias se pudieron relacionar con problemas identificados en el diagnóstico, el objetivo mismo (impulsar un modelo de desarrollo económico y social con enfoque de derechos humanos) parece no ser claro en cuanto a lo que se busca (aunque se presente como objetivo que garantice el derecho al trabajo –que después se especifica como digno en la estrategia 244). Surgen varias dudas. ¿Acaso se propone un nuevo modelo económico y social? Si es así, ¿por qué no dejarlo en claro desde un principio? ¿Existe un modelo alternativo que se tenga en mente, tal vez uno basado en la economía social y solidaria que se plantea en el objetivo específico 15.9? Porque si ese es el propósito de la estrategia 244 del objetivo específico 15.1 (analizar el modelo de desarrollo y elaborar lineamientos) entonces se obtiene un poco más de claridad en cuanto a la necesidad de grupos de trabajo. Sin embargo, esa mayor claridad no se traduce en para qué se busca hacer ese estudio. Aunque se menciona varias veces el “modelo de desarrollo económico seguido en la ciudad”, no se pueden identificar con claridad los elementos

relevantes de ese modelo. Esos elementos permitirían identificar aquellos que deban ser modificados para que exista una relación clara con el enfoque de derechos humanos. ¿Se va a buscar un cambio completo en poco tiempo o se plantea un proceso incrementalista de algo que no ha sido definido con claridad? ¿Cuáles serían los costos de cambiar el modelo de desarrollo económico y social actual, en especial si se busca un cambio drástico? Tal vez más importante, ¿es realista buscar esto? ¿Tiene posibilidades de éxito? ¿O es un proyecto que puede desviar recursos escasos que serían necesarios para la realización de otras matrices programáticas, y no sólo de este capítulo?

El tema de la economía social y solidaria presenta otro aspecto de lo discutido. El problema no es que se proponga un mayor énfasis en las ventajas aparentes de este modelo (aparentes porque no queda claro este elemento ni en el diagnóstico –porque no se habla de ello– ni en la matriz misma). El problema es que no se explica en qué consiste y que se asuma que el gobierno deba intervenir para diseñar una política para la creación de un fondo de financiamiento (estrategia 263). ¿Qué justifica esta propuesta? ¿Por qué? ¿No acaso la idea sería que esas empresas fueran autosuficientes debido a las fallas de gobierno y de mercado que se asumen implícitamente y que justificarían el interés en que se desarrollara y fortaleciera la economía social y solidaria? Asimismo, ¿no acaso esa economía social y solidaria debería desarrollarse independiente del gobierno para evitar, por ejemplo, el riesgo del clientelismo que ha caracterizado a etapas prolongadas de los gobiernos postrevolucionarios?

Un elemento final que causa preocupación es que no se estructura en torno de las personas y grupos que han padecido mayor discriminación o que presentan mayor vulnerabilidad. Esto también se ha presentado en otros capítulos, pero este es un caso en que se hubiera esperado que fuera el punto de partida. En el problema identificado 3 del objetivo específico se presenta un dato alarmante: la población informal alcanza el 50.4 por ciento (49.7 para hombres y 51.3 en las mujeres) en la ciudad. A esto habría que agregar otros problemas relacionados con las limitaciones de los trabajos formales que existen y que no siempre están protegidos por todas las garantías legales, además del tema de trabajos poco satisfactorios, mal pagados, inaccesibles para quienes no tienen experiencia laboral o para quienes tienen más de 50 años, entre otros tantos problemas. Hubiera parecido lógico partir de estos grupos para entonces proceder a estructurar las matrices programáticas, que terminan brincando entre temas sin que haya claridad en la relación entre esos temas.

A pesar de las limitantes detectadas, en este capítulo se presenta uno de los pocos casos de una vinculación clara, aunque limitada, con los hallazgos del Diagnóstico 2008 (por ejemplo, ver el problema identificado 2 del objetivo específico 15.1). Asimismo, se presenta uno de los pocos casos en que se relacionan diagnóstico y matrices programáticas (el siguiente esquema ilustra las problemáticas identificadas en la parte diagnóstica y su correlación con la parte programática):

Criterio general	Situaciones que niegan el derecho al trabajo
Disponibilidad	Restricciones para obtener empleo para personas con escolaridad alta, jóvenes y mujeres.
Aceptabilidad y calidad del trabajo	Incremento del trabajo informal, particularmente en los sectores con baja escolaridad  Deterioro de la capacidad adquisitiva del salario  Deficiencia en la impartición de justicia laboral

Eventualmente se deberá relacionar lo que se plantea en los dos Diagnósticos (2008 y 2016) y en los dos Programas (2009 y 2016) para tener una mejor idea de continuidades y discontinuidades entre los dos periodos en cuanto a los problemas detectados y las soluciones propuestas.

#### **IV. Recomendaciones generales**

Debe considerarse que para incluir un problema deben existir razones que justifiquen su inclusión y que esas razones ayuden a explicar por qué debe ser considerado como un problema público. Asimismo, es necesario tener claridad en cuanto a las razones por las que se proponen algunas soluciones, siendo que para todo problema existen varias soluciones con costos diferentes y con consecuencias más allá de las deseadas (tanto benéficas como no). Sin esas razones y explicaciones es muy difícil entender por qué se proponen problemas a resolver y soluciones que no son claras en cuanto a su relación con el problema detectado.

Este no es el único capítulo en que aparecen problemas no considerados en el diagnóstico y que son difíciles de entender o de explicar, ni es el único en que las soluciones propuestas parecen tener poca relación con el problema detectado. Sin embargo, es el capítulo en que más se nota este problema. El diagnóstico no siempre fue una referencia obligada para las discusiones de las matrices programáticas. Por ello, se considera necesario tener más tiempo para desarrollar el diagnóstico, que sea un equipo interdisciplinario el que lo desarrolle y que después de las mesas de trabajo públicas ocurra una última revisión de las matrices programáticas.

Aunado a la limitada relación que puede existir entre diagnóstico y matrices programáticas, se han detectado varios casos en que no hay un foco de atención claro (la población más discriminada, más vulnerable o más excluida sería el foco de atención que se esperaría en todos los diagnósticos y matrices programáticas) a partir del que se pueda construir un objetivo específico, acciones y pasos en forma tal que se vislumbre cómo esas acciones llevarán a la realización de los derechos humanos.

Aunque en muchos casos es factible tener una idea de cómo proceder, sea a partir de formular preguntas o de reordenar algunos de los elementos que se presentan en el Diagnóstico y Programa, el divorcio entre los problemas detectados en el Diagnóstico y las soluciones propuestas en el Programa –además de las limitantes en cuanto a su relación con las políticas públicas–, hacen pensar que a menos que se reconstruya con claridad lo que se ha hecho, lo que se ha logrado, lo que se debe hacer para reorientar el diseño e implementación que será un ejercicio con un alto riesgo de cumplir lo mandado sin que ello se pueda orientar en forma que lleve a la realización de los derechos humanos.

## XII. VIVIENDA ADECUADA (16)

### I. Objetivos específicos, estrategias y problemas detectados

#### I.1 Objetivo específico 16.1

Objetivo específico	16.1 Armonizar la normatividad con enfoque de derechos humanos y sustentabilidad para la vivienda adecuada, conforme a la planeación urbana de la ciudad, que incluya a todos los actores implicados para fortalecer los instrumentos jurídicos, normativos y reglamentarios orientados al mejoramiento de la calidad de vida y la de los espacios construidos
Estrategia	269. Realizar la adecuación legislativa con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley de Vivienda del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y los programas correspondientes
	270. Establecer convenios de coordinación interinstitucional con el objetivo de facilitar el procesamiento de trámites en apoyo a la producción social de hábitat
	271. Establecer convenios de coordinación interinstitucional con el objetivo de facilitar el procesamiento de trámites en apoyo a la producción social de hábitat
	272. Modificar las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México para fomentar una mayor cobertura para los sectores de bajos recursos e incentivar la producción social de vivienda.
	273. Regular la producción privada de la vivienda para que esté al alcance de la población de bajos recursos.
Problemas detectados	1. La política de vivienda de la Ciudad de México se ejerce a través del Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Sin embargo, desde la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda se generan planeación y normatividad que repercuten directa e indirectamente en la política de vivienda. En cuanto a las competencias, la Ley de Vivienda del Distrito Federal considera a la Jefatura de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y al Instituto de Vivienda como los responsables de diseñar, proponer y aplicar la política y los programas de vivienda para la Ciudad de México.
	2. De acuerdo con estas atribuciones y las especificadas de la Ley de Vivienda del Distrito Federal, queda pendiente el establecimiento de convenios y políticas con los organismos nacionales de vivienda: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Sociedad Hipotecaria Federal (como banco de segundo piso) y la Comisión Nacional de Vivienda. Estos organismos atienden sólo a sus derechohabientes, mientras que el Instituto de Vivienda se apoya en intermediarios financieros como las sociedades financieras de objeto limitado (sofoles) y las sociedades financieras de objeto múltiple (sofomes), hipotecarias y bancos, entre otros, para hacer llegar sus recursos financieros a la población que requiere una solución de vivienda y atender los problemas de rezago habitacional en la Ciudad de México. Los intermediarios financieros se encargan de otorgar y administrar los créditos, desde su apertura hasta su conclusión.
	3. La Ley de Vivienda del Distrito Federal, al igual que la Ley de Vivienda federal y todas las leyes de vivienda de carácter local, se limitan a regular el artículo 4o de la Constitución, pero no plantean establecer instrumentos o mecanismos para tener acceso al suelo urbano en la ciudad, sobre todo en el caso de la población de bajos recursos. Tener acceso a suelo depende de las leyes del mercado.
	4. El Instituto de Vivienda del Distrito Federal se esforzó, junto con las organizaciones sociales gestoras de vivienda, en desarrollar procesos de expropiación del suelo y sustitución de vivienda; es decir, la misma gente que ya vivía en un lugar, regularmente en alianza con la descendencia del difunto propietario, llegaba a acuerdos para expropiar y ejecutar proyectos del Instituto de

<p>Vivienda del Distrito Federal, mecanismo mediante el cual se ha obtenido suelo para sectores populares.</p>
<p>5. La alerta más importante es la grave y complicada actualización y coherencia del marco legislativo y programático de la ciudad en tres materias vinculantes: ambiente, desarrollo urbano y vivienda (como componentes del hábitat).</p>
<p>6. Hace falta actualizar leyes y programas vinculados a la vivienda y al desarrollo urbano, pero particularmente de la vivienda con perspectiva de derecho humano a la vivienda adecuada, en donde se reconozca la participación de la sociedad mediante la producción social de vivienda y el hábitat, y los canales correspondientes de comunicación.</p>
<p>7. La legislación habitacional no debe olvidar la relación con el insumo básico que es el suelo, insumo cuyo acceso difiere según la capa de la población; ni las repercusiones urbanas, no sólo de la vivienda, sino también la densificación (que no es un solo uso intensivo), el cuidado del agua y el agua que se desecha.</p>
<p>8. La Ciudad de México, territorio en permanente transformación, requiere su constante reconocimiento y el estudio de los distintos fenómenos que presenta: la relación metropolitana; la expulsión de población por cuestiones económicas; la ocupación de población con otro nivel de ingreso y, con esto, la expulsión de la población a zonas periféricas sin acceso al mercado efectivo de vivienda; la falta de servicios urbanos en las periferias; la ocupación del suelo de conservación, entre otros. Esto, con el fin de adecuar el marco normativo; es decir, el derecho humano a la vivienda adecuada no se refiere solamente a las cuatro paredes.</p>
<p>9. La ciudad ha dejado a la oferta de mercado el tema del suelo, insumo básico de la vivienda de cualquier tipo, no obstante las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en esa materia. Sin embargo, hace falta el sentido de protección, dotación y oferta para los sectores populares; ello requiere hacer efectivo el marco legislativo y considerar estos aspectos en la Constitución de la Ciudad de México y las leyes que se deriven de ésta.</p>
<p>10. Corresponde al Instituto de Verificación Administrativa comprobar el procedimiento administrativo de las materias de usos de suelo, edificaciones, construcciones y desarrollo urbano, entre otros. Aunque el Instituto de Verificación Administrativa fue creado por la ley emitida el 26 de enero del 2010, a la fecha hay quejas sobre sus resultados.</p>
<p>11. En 2008 se han practicado dos evaluaciones externas a los dos programas fundamentales del Instituto de Vivienda del Distrito Federal: 1) Programa de Vivienda Nueva en Conjunto; y 2) Programa de Mejoramiento de Vivienda. Del primero se rescata esta recomendación: Diseñar y elaborar el Programa de Vivienda del Distrito Federal, el cual debe contener un diagnóstico que incorpore la situación socioeconómica y habitacional de la población del Distrito Federal y permita la identificación clara y precisa de la población objetivo (que atiende el Instituto de Vivienda del Distrito Federal), considerando indicadores con una visión del Derecho a una Vivienda Adecuada que permitan dar seguimiento del avance al respecto y que se vea plasmado igualmente en el Programa Operativo Anual. Esto implica la actualización de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y la elaboración del reglamento correspondiente. En el mismo texto se contrastan las indicaciones de la Ley de Desarrollo Social, que convoca la atención en vivienda para la población en condiciones de pobreza de la ciudad (aquella formada por quienes tienen ingresos menores que 2.5 veces el salario mínimo mensual), en tanto que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal no termina de identificar su población objetivo, aunque sus Reglas de Operación (desde la administración 2006-2012) señalan que sus acreditados son la población con ingresos individuales de hasta 5 veces el salario mínimo mensual y familiares de hasta 8 veces el salario mínimo mensual.</p>
<p>12. Las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda establecen que su población objetivo son sujetos de crédito y/o de las ayudas de beneficio social las personas físicas que cumplan con las siguientes características: 1. Ser habitante del Distrito Federal en los términos de la legislación civil aplicable; 2. Ser persona física mayor de 18 años de edad; 3. No ser propietario de vivienda en el Distrito Federal, excepto cuando se trate del lugar en donde se aplicará el financiamiento; 4. Tener un ingreso de hasta cinco veces el salario mínimo mensual. Esta característica se refiere al solicitante individual (el ingreso familiar máximo no deberá rebasar las ocho veces el salario mínimo mensual, lo mismo si aspira a créditos del Programa de Vivienda en Conjunto, Rescate de</p>

	<p>Cartera Hipotecaria o Mejoramiento de Vivienda; cuando sólo exista un ingreso éste se considerará familiar); y 5. Tener una edad máxima de 64 años; en caso de rebasar ese límite de edad, se deberá recurrir a la figura de deudor solidario. Estos requisitos se deberán demostrar mediante un estudio socioeconómico que podrá realizar el Instituto de Vivienda o un tercero designado por el mismo, cuyo costo deberá cubrir la persona solicitante antes de su aplicación.</p>
	<p>13. Hay un antecedente de protección de la vivienda en el Código Civil para el Distrito Federal vigente, publicado el 26 de mayo de 1928, que establece en su artículo 723 la figura del patrimonio familiar, el cual no puede ser objeto de compra-venta. No obstante, ningún programa de vivienda considera esta figura.</p>
	<p>14. Se establece una regulación de la vivienda en renta en el Código Civil, basada en el supuesto de que es una relación entre particulares; entonces, no hay participación de la autoridad, ni protección en el marco de las recomendaciones de la Observación general número 7 en caso de desalojo. Sobre este tema no hay información disponible que dé cuenta de la situación de desalojos de las y los residentes.</p>
	<p>15. Del total de quejas por presuntas violaciones de derechos humanos presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal entre 2013 y 2014, las referidas a vivienda fueron 61 en 2013 (0.4 por ciento del total) y 42 en 2014 (0.3 por ciento del total). Entre 2008 y 2015, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió siete recomendaciones en materia urbana.</p>
	<p>16. Entre los casos en que el derecho humano a la vivienda adecuada fue violado resulta trascendente la recomendación 03/2013, en la que se integran 21 expedientes de queja, de los que cada uno es un ejemplo de las situaciones más comunes en los que se violenta el derecho. En este sentido, es sintomático de la situación que priva en materia habitacional, sobre todo cuando interviene el Instituto de Vivienda del Distrito Federal: "... el Instituto de Vivienda del Distrito Federal es el encargado de hacer realidad el derecho a la vivienda de los habitantes del Distrito Federal que por sus condiciones económicas y de vulnerabilidad no pueden acceder a una vivienda. Su actuar es restrictivo y se debe ajustar a la Ley de Vivienda, a su decreto de creación y a las normas en materia de derechos humanos que son de carácter obligatorio para todas las autoridades". El Instituto de Vivienda del Distrito Federal aceptó parcialmente esta recomendación el 3 de abril de 2013; sin embargo, la Comisión exhortó al Instituto aceptarla integralmente o, de lo contrario, se tomaría como "no aceptada". El Instituto de Vivienda del Distrito Federal modificó algunos puntos de su posición y estuvo dispuesto a abrir mesas de trabajo con las partes involucradas. Aun así, la Comisión determinó tener la recomendación como "no aceptada".</p>
	<p>17. La oferta habitacional privada que vincula a los constructores, desarrolladores y el mercado de crédito e hipotecario debe cumplir, por un lado, con la normativa urbana y el reglamento de construcción, como parte de su propia naturaleza; pero es necesario que esa oferta reconozca su quehacer como parte del cumplimiento del derecho humano a la vivienda adecuada para los sectores de población a los que está dedicada, en tanto tiene una responsabilidad social; su actividad no es un mero ejercicio de ganancia. Asimismo, los actores vinculados en esa oferta no sólo tienen la obligación de cumplir con el citado marco normativo, sino que también es necesario que su oferta habitacional cubra los requerimientos expresados en las cualidades que conforman el derecho humano a la vivienda adecuada.</p>
	<p>18. Un elemento relevante en la planeación urbana y el derecho a la vivienda adecuada son los procesos de consultas con la ciudadanía.</p>
	<p>19. El reto más importante consiste en lograr una visión integral de la vivienda como un valor de uso fundamental vinculado al bienestar social y ambiental en el marco de los derechos humanos en general en la ciudad, con el fin de contar con una oferta de suelo habitacional y vivienda suficientes y adecuadas para sectores de bajos recursos. El crecimiento de la ciudad plantea retos adicionales para el derecho a la vivienda. Así, a partir de la Carta por el Derecho a la Ciudad de la Ciudad de México se tiene el reto de pasar a la acción programática y dar un marco para el logro de esta visión integral entre ambiente, derecho a la vivienda adecuada, seguridad, accesibilidad, habitabilidad, como parte de los derechos colectivos de las personas, temas de gran relevancia que</p>

	considerar en la elaboración de la Constitución Política de la Ciudad de México y su marco normativo derivado.
--	--

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí. El objetivo específico establece armonizar la normatividad. Los problemas identificados 5 (la alerta más importante es la grave y complicada actualización y coherencia del marco legislativo y programático de la ciudad en tres materias vinculantes: ambiente, desarrollo urbano y vivienda), 8 (constante reconocimiento y estudio de los distintos fenómenos: relación metropolitana; expulsión de población por cuestiones económicas; ocupación de población con otro nivel de ingreso y expulsión de población a zonas periféricas sin acceso al mercado efectivo de vivienda; falta de servicios urbanos en las periferias; ocupación del suelo de conservación), 2 (queda pendiente el establecimiento de convenios y políticas con los organismos nacionales de vivienda), 3 (la Ley de Vivienda del Distrito Federal se limita a regular el artículo 4o de la Constitución, pero no plantea establecer instrumentos o mecanismos para tener acceso al suelo urbano en la ciudad, sobre todo en el caso de la población de bajos recursos), 6 (hace falta actualizar leyes y programas vinculados a la vivienda y al desarrollo urbano), 7 (la legislación habitacional no debe olvidar la relación con el insumo básico que es el suelo, insumo cuyo acceso difiere según la capa de la población; ni las repercusiones urbanas, no sólo de la vivienda, sino también la densificación, el cuidado del agua y el agua que se desecha) y 9 (la ciudad ha dejado a la oferta de mercado el tema del suelo; hace falta el sentido de protección, dotación y oferta para los sectores populares) ofrecen soluciones o elementos a considerar en la solución.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente. La claridad entre el objetivo específico (armonizar la normatividad con enfoque de derechos humanos y sustentabilidad para la vivienda adecuada) es mayor cuando se consideran las estrategias 269 (realizar la adecuación legislativa con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley de Vivienda del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y los programas correspondientes) y 272 (modificar las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México para fomentar una mayor cobertura para los sectores de bajos recursos e incentivar la producción social de vivienda). Las estrategias 270 o 271 (establecer convenios de coordinación interinstitucional) y 273 (regular la producción privada de la vivienda para que esté al alcance de la población de bajos recursos) parecieran responder a otro objetivo específico.

Las estrategias 270 y 271 son la misma.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí cuando se consideran las estrategias 269 y 272, como se aclaró en la respuesta a la pregunta II.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Sí. Ya se consideraron los problemas identificados 5, 8, 2, 3, 6, 7 y 9. Los otros problemas identificados ayudan a determinar o dar mayor claridad al objetivo específico o a las estrategias. Los problemas identificados 11 (dos evaluaciones externas a los dos programas fundamentales del Instituto de Vivienda del Distrito Federal: 1) Programa de Vivienda Nueva en Conjunto; y 2) Programa de Mejoramiento de Vivienda) y 19 (el reto más importante consiste en lograr una visión integral de la vivienda como un valor de uso fundamental vinculado al bienestar social y ambiental en el marco de los derechos humanos en general) dan un contexto general de los problemas y posibles soluciones que se complementan con lo establecido en los problemas identificados 13 (hay un antecedente de protección de la vivienda en el Código Civil para el Distrito Federal vigente, publicado el 26 de mayo de 1928, que establece en su artículo 723 la figura del patrimonio familiar, el cual no puede ser objeto de compra-venta), 14 (se establece una regulación de la vivienda en renta en el Código Civil, basada en el supuesto de que es una relación entre particulares; entonces, no hay participación de la autoridad) y 17 (la oferta habitacional privada tiene una responsabilidad social; su actividad no es un mero ejercicio de ganancia). Los problemas identificados 15 (total de quejas por presuntas violaciones de derechos humanos presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal entre 2013 y 2014 referidas a vivienda) y 16 (recomendación 03/2013) en cuanto a elementos de derechos humanos a considerar. El problema identificado 1 (la política de vivienda de la Ciudad de México se ejerce a través del Instituto de Vivienda del Distrito Federal; sin embargo, desde la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda se generan planeación y normatividad que repercuten directa e indirectamente en la política de vivienda) ayuda a entender mejor la estrategia 270 (establecer convenios de coordinación interinstitucional), en tanto que el problema identificado 12 (Reglas de Operación del Instituto de Vivienda) ayuda a determinar cuáles son las reglas de operación que deben ser modificadas, de acuerdo a lo establecido en la estrategia 272 (modificar las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México).

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Es necesario dividir este objetivo específico en dos para agrupar las estrategias como se mencionó en las respuestas a las preguntas II y III. Al mismo tiempo, es necesario tener mayor claridad en cuanto a lo que se busca cambiar en las leyes. Los problemas identificados presentan muchas posibles soluciones, o al menos las bases para las mismas. Sin embargo, en general no queda claro qué es lo que falla, excepto en los casos en que se dividen responsabilidades entre instancias ejecutoras (ver el problema identificado 1, por ejemplo). Es necesario tener claridad en cuanto a qué se quiere lograr y qué instrumento legal o mecanismo de coordinación interinstitucional funcionaría mejor para ese caso.

El problema identificado más interesante es el 18, en que se plantean los procesos de consultas con la ciudadanía. Este es uno de los pocos casos en que se enfatiza la importancia de obtener información por parte de las y los sujetos de derechos para llevar a cabo las modificaciones. No considerar las preferencias y preocupaciones de las y los sujetos de derechos puede llevar al paternalismo o a tomar decisiones que reflejen más las preferencias y preocupaciones de quienes deciden que de las y los sujetos de derechos.

El problema identificado 17 puede abrir la puerta a discusiones acaloradas y tal vez no sea tan sencillo de resolver ya que, entre otros elementos, enfatiza que la oferta habitacional privada tiene una responsabilidad social, por lo que su actividad no es un mero ejercicio de ganancia. Asimismo, el

problema identificado estipula que se “ha dejado a la oferta de mercado el tema del suelo; hace falta el sentido de protección, dotación y oferta para los sectores populares”. Ciertamente, debería ser más que ganancia, pero se basa en la ganancia. El reto, sin embargo, es determinar con claridad el problema antes de que se termine en acusaciones de “buenos” y “malos”, considerando, por ejemplo, la segmentación de la oferta en forma que responda a las necesidades de diferentes demandantes.

### 1.2 Objetivo específico 16.2

Objetivo específico	16.2 Construir una política integral con visión de cero desalojos para garantizar la seguridad de la tenencia del suelo urbano y/o la vivienda entre los sectores de población con ingresos menores a 4 veces el salario mínimo mensual
Estrategia	<p>274. Conformar la reserva territorial urbanizable con uso de suelo habitacional, sin afectar el suelo de conservación</p> <p>275. Evitar la expulsión de población de escasos recursos de las áreas urbanas consolidadas de la ciudad ocasionada por la especulación del suelo al promover la redensificación con relación a las principales actividades económicas, sociales y culturales</p> <p>276. Establecer un programa integral con instrumentos de justicia alternativa que incluya la atención legal a la población afectada por lanzamientos</p> <p>277. Ampliar y difundir los mecanismos de justicia alternativa para la prevención de lanzamientos y atención a las personas afectadas</p>
Problemas detectados	<p>1. Los asentamientos humanos irregulares o precarios dentro de la Ciudad de México representan el caso más acuciante sobre la falta de seguridad en la tenencia de la tierra, como factor determinante en el derecho a una vivienda adecuada. Comúnmente éstos se establecen en áreas protegidas, con algún valor ambiental y/o en zonas de riesgo, ante la inexistencia de otras opciones para habitar. La falta de una adecuada planeación del territorio y del cumplimiento de la normatividad ambiental ha ocasionado el establecimiento de asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación.</p> <p>2. No hay una certeza del número de asentamientos irregulares existentes.</p> <p>3. Las tres delegaciones con mayor porcentaje de asentamientos fueron Xochimilco, con 26.7 por ciento; Iztapalapa, con 14.9 por ciento; y Tlalpan, con 17 por ciento. La delegación con el porcentaje más alto de asentamientos en suelo urbano fue Iztapalapa, con 48.9 por ciento, mientras que la delegación con más asentamientos en suelo de conservación fue Xochimilco, con 35 por ciento.</p> <p>4. Otra vertiente del mismo tema son los asentamientos humanos en situación de riesgo.</p> <p>5. El asentamiento irregular es considerado como tal cuando una comunidad se encuentra al margen de las normas para el ordenamiento territorial y carece de título de propiedad o posesión. Sin embargo, el hecho de que los instrumentos de planeación no estén actualizados repercute en la inexistencia de un eje rector que encauce este ordenamiento de manera formal. Estos instrumentos deben reconocer que los asentamientos irregulares tienen una explicación más profunda, que cuestiona el ordenamiento territorial mismo; la política de restricción de las áreas protegidas no ha generado condiciones para evitar este tipo de asentamientos, por lo que es imprescindible producir un nuevo tipo de ordenamiento donde el eje transversal sea el ambiente y su relación con el ser humano. También es preciso señalar que no hay una política de suelo en la ciudad que garantice el acceso a suelo regular a la población de bajos recursos.</p> <p>6. Considerando la transformación de la ciudad, para 2015 las zonas habitacionales continúan encareciendo el valor del suelo y el precio de la construcción de vivienda, lo que hace más difícil que las y los habitantes de bajos recursos, que conforman la mayor demanda potencial, tengan acceso a vivienda en determinadas zonas donde el promedio del valor comercial del metro cuadrado en construcción de vivienda mantiene extremos de 5 300 pesos, en la delegación Iztapalapa, y 73 057 pesos, en la delegación Benito Juárez.</p>

	7. No se tiene certeza sobre el porcentaje de población que se ve obligada a desplazarse o emigrar de la Ciudad de México hacia la zona metropolitana, en consideración de los altos costos que implica vivir en algunas colonias o zonas de la ciudad; y la posterior ocupación de esas zonas por otros sectores socioeconómicos de la población; esta situación representa una importante materia de estudio para la ciudad.
	8. Otra cuestión, vinculada al desplazamiento de la población, se refiere a los lanzamientos por problemas jurídicos respecto a la propiedad de la vivienda. Éste es un tema que desde el Código Civil recibe el tratamiento de una relación entre particulares. Al respecto, los tribunales no cuentan con información pública sobre la cantidad de juicios iniciados por residentes, así como su desenlace. Los lanzamientos son un tema cotidiano, reportado por la prensa sólo en situaciones extremas.
	9. Las invasiones de suelo continúan siendo un mecanismo para resolver el problema de la vivienda por ciertos grupos de población; sin embargo, este tipo de ejercicios se han vuelto complejos en tanto se involucran intereses de diversa índole.
	10. Se requieren estudios que den cuenta del fenómeno de los desalojos de la población en el área metropolitana de la ciudad.
	11. Otra alerta se centra en materia de seguridad en la tenencia: la falta de certeza jurídica de las viviendas en los asentamientos irregulares. El simple desconocimiento del número exacto de esos emplazamientos indica que este problema se ha omitido en la agenda de las políticas públicas del gobierno local. Los habitantes de esas viviendas se encuentran en una incertidumbre en su situación presente, lo cual se extiende al futuro en caso de que sean desplazados. Por otro lado, ya que la mayor parte de estos asentamientos está en áreas de conservación, se inscriben en una problemática ambiental que requiere soluciones integrales.
	12. El Instituto de Vivienda del Distrito Federal se esforzó, junto con las organizaciones sociales gestoras de vivienda, en desarrollar procesos de expropiación del suelo y sustitución de vivienda; es decir, la misma gente que ya vivía en un lugar, regularmente en alianza con la descendencia del difunto propietario, llegaba a acuerdos para expropiar y ejecutar proyectos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, mecanismo mediante el cual se ha obtenido suelo para sectores populares.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. El diagnóstico plantea problemas sin considerar soluciones, aunque sea implícitamente. Los problemas identificados ayudan a determinar algunas características de los problemas. Sin embargo, el problema identificado 10 plantea una solución generalizable a todas las matrices programáticas: se requieren estudios que den cuenta de los desalojos en el área metropolitana.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente. Es necesario definir conceptos como “política integral”, “desalojo” o “expulsión”. El objetivo específico plantea una política de cero desalojos, al tiempo que especifica el objetivo y a las y los sujetos de derechos. Las estrategias son claras: conformar la reserva territorial urbanizable (274), evitar la expulsión de población de escasos recursos (275), establecer un programa con instrumentos de justicia alternativa (276) y ampliar y difundir mecanismos de justicia alternativa (277). No es claro el paso de cero desalojos en el objetivo específico a evitar la expulsión en la estrategia 275.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí, se proponen soluciones, aunque queda la duda de la factibilidad de lo propuesto en la estrategia 274, a menos que se considere el problema identificado 12. El problema reside en que es tan escueto el enunciado que resulta difícil saber si su uso ha sido exitoso y si puede seguir siendo usado como solución.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No coinciden ya que no se plantean soluciones en el diagnóstico. A pesar de esto, en el problema identificado 10 se propuso la realización de estudios. Se recomienda tomar en consideración esta idea, y no sólo en esta matriz. Por ejemplo, ¿se tiene un estudio que estime la posibilidad de llevar a cabo lo que se plantea en la estrategia 274? ¿O cómo se sabe que la justicia alternativa tiene sentido en este caso, o para qué problemas tendría mayor sentido? A partir de lo que se especifica en el diagnóstico no queda claro a qué se refiere la justicia alternativa y porqué sería conveniente en este contexto.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Como se plantea en el problema identificado 10, es necesario tener más información acerca de porqué se proponen estas soluciones. No se pueden justificar las propuestas en las matrices programáticas, como primer elemento, y si es posible justificarlas entonces se debe considerar a qué costo se realizarían. Esto ya se ha cubierto en otras respuestas en otros apartados. Como en esos casos, también llama la atención que no se consideren a las y los sujetos de derechos, aunque ello sí se contempla para el objetivo específico 16.1 (ver problema identificado 18).

*1.3 Objetivo específico 16.3*

Objetivo específico	16.3 Dotar de vivienda adecuada a la población que habita en campamentos en el espacio público
Estrategia	278. Atender a personas y familias en campamentos para dotarlas de vivienda adecuada mediante la creación de un programa
Problemas identificados	N/A

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

En el diagnóstico no se considera este tema.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. El objetivo específico propone dotar de vivienda adecuada a quienes habitan en campamentos, mientras que la estrategia propone que se cree un programa para ello.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

No. La solución incluiría, primero, solicitar un estudio que determinara si las personas que viven en esos campamentos desean no vivir ahí. Es posible que sí deseen un lugar diferente, pero eso debe ser preguntado. De lo contrario, parece que se toma una decisión con base en lo que quien observa el problema considera pertinente y adecuado a los intereses de personas con quienes no ha interactuado. Ahora bien, si se tiene ese estudio entonces debería haber sido incluido en el diagnóstico.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

No. En el diagnóstico no se toca este tema.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

En varias ocasiones se ha especificado que no se consideren las opiniones y preferencias de las y los sujetos de derechos a quienes se pretende ayudar a que puedan ejercer sus derechos. Este es un caso notable de ello. Sin más información se propone una solución que puede no ser aquella que deseen las y los sujetos de derechos. Es necesario saber eso primero antes de que el gobierno actúe, o se perciba que actúa, en forma que sea contraria a la realización de los derechos humanos.

*I.4 Objetivo específico 16.4*

Objetivo específico	16.4 Recuperar jurídicamente suelo y vivienda ociosa pública y privada para el uso y goce de la población de la Ciudad de México
Estrategia	279. Crear el programa de recuperación de la vivienda ociosa
Problemas identificados	N/A

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

En el diagnóstico no se considera este tema.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

No. El objetivo específico busca recuperar suelo y vivienda ociosa pública, sin que en momento alguno se defina el término. Hay mayor claridad respecto a lo que se desea lograr con la medida. La estrategia, al igual que en el objetivo específico 16.3, plantea un programa como solución.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

No. Al igual que en el caso anterior, la solución incluiría primero solicitar un estudio que determinara si lo que se propone es posible legalmente y si no lo es qué debería hacerse para que lo fuera. Asimismo, se requeriría saber qué ente responsable realizaría lo que se mandata. Debido a que en el diagnóstico no se especifica lo que es la vivienda ociosa (su primera aparición es en la matriz programática) es necesario que se dé un contexto y definición del concepto. Ahora bien, ¿qué consecuencias tiene el usar esa

vivienda ociosa? ¿Quién gana y quién pierde? ¿Qué derechos humanos se estarían violando al realizar esta acción en pro de los derechos humanos de las personas sin vivienda?

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

En el diagnóstico no se toca este tema.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Al igual que con el objetivo específico 16.3, esta matriz puede ser categorizada como “ocurrencia”. No se muestra evidencia en cuanto a que lo propuesto sea legal y realizable. Asimismo, aunque sea realizable no queda claro que sea políticamente viable.

*1.5 Objetivo específico 16.5*

Objetivo específico	16.5 Garantizar vivienda y hábitat de calidad en términos de suficiencia de servicios públicos, adecuación cultural e infraestructura que aseguren el esparcimiento, la convivencia, la recreación, la salud, la seguridad, la comodidad, la nutrición y la movilidad
Estrategia	280. Promover la cooperación interinstitucional para garantizar la dotación de servicios e infraestructura urbana para la producción social del hábitat
	281. Aumentar el presupuesto destinado para infraestructura hidráulica y saneamiento, así como para el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial
	282. Generar programas de infraestructura urbana mediante una visión de planificación estratégica
Problemas identificados	1. Los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía muestran para 2010: 96.8 por ciento de las viviendas disponen de agua de la red pública; 98.9 por ciento, de drenaje; y 99.5 por ciento, de energía eléctrica. Sin embargo, esa disposición de servicios se matiza cuando se hace un análisis más detallado. Para 2010, en el caso del drenaje, sólo 93.4 por ciento de las viviendas están conectados a la red pública; 5 por ciento tiene fosa séptica; en 0.6 por ciento la tubería va a dar a una barranca, grieta o algún río; y 0.3 por ciento no cuenta con este servicio. Además, 0.6 por ciento de las viviendas no cuentan con sanitario o no se le puede echar agua; en el año 2000, en 356 900 viviendas se le echaba agua con cubeta, mientras que en el 2010 estas viviendas se contabilizan en 350 647, lo que representa 14.7 por ciento del total; finalmente, 83.6 por ciento del total de las unidades de vivienda cuentan con descarga directa en el sanitario.
	2. Como servicio, sólo 87.4 por ciento del total del parque habitacional dispone de agua entubada dentro de la vivienda; en 9.5 por ciento, ésta se encuentra fuera de la vivienda, pero dentro del terreno; 0.6 por ciento la obtienen de una llave pública; 0.3 por ciento, de otra vivienda; y 0.2 por ciento, de algún pozo, lago o río. Una manera de obtener agua, que aumentó entre 2005 y 2010, es mediante pipas –lo cual representa una alarma para el derecho a la vivienda adecuada–: pasó de 23 593 a 33 238 viviendas, lo que equivale a 1.4 por ciento de la cobertura del servicio. Sólo 87.4 por ciento disponen de agua entubada en su vivienda y 12 por ciento no disponen de este servicio en estas condiciones, situación que eleva el costo de un elemento imprescindible para el desarrollo humano pleno.
	3. Se entiende que la ciudad cuenta con una gran infraestructura de suministro de agua; sin embargo, ésta no garantiza que en realidad haya un abasto constante en las viviendas. De acuerdo con la Encuesta de Percepción y Acceso a los Satisfactores Básicos, levantada en 2009, sólo 42 por ciento de las viviendas tienen dotación de agua durante todo el día; 32.3 por ciento, algunas horas a lo largo del día; y 9.2 por ciento, tres días a la semana. El resto de las viviendas

	<p>se reparten así: entre uno y dos días con agua a la semana, 6.8 por ciento; entre cuatro y cinco días, 6.8 por ciento; y seis días, 1.47 por ciento. Estos datos, en el contexto de aumento de la disposición del agua por medio de pipa, indican una falta de dotación que repercute en la elevación de los costos del servicio y en cuestionamientos sobre la calidad del líquido.</p>
	<p>4. Agua, drenaje y energía eléctrica son los servicios básicos y elementales, pero, durante muchos años, la Ciudad de México se construyó al margen de cualquier apoyo oficial. Según un estudio de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 63 por ciento de las viviendas fueron hechas por los propios pobladores. Hoy día, las colonias populares carecen de equipamientos comunitarios y áreas verdes, que pueden considerarse una extensión recreativa de la vivienda; por ello, a iniciativa de grupos sociales y asociaciones civiles, se propuso al Gobierno del Distrito Federal, desde 2007, la creación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, el cual, con un presupuesto limitado y bajo control social, realiza acciones de mejora en espacios públicos en zonas de alta y muy alta marginación. Asimismo, hay iniciativas sociales exitosas para gestionar nuevas formas de promoción de vivienda en organización cooperativa, las que deberían ser apoyadas por el sector público, por los beneficios que proporcionan.</p>
	<p>5. La evaluación externa al Instituto de Vivienda del Distrito Federal de 2009 considera que “la vivienda es expresión de la cultura y la identidad”. Sin embargo, su reconocimiento no puede ser un elemento de carácter cuantitativo, sino cualitativo; al mismo tiempo, hay pocos estudios al respecto. Si la ciudad se transforma, hay lugares de resistencia al cambio: los llamados “pueblos originarios”. El Programa General de Desarrollo Urbano vigente registra 166 áreas de conservación patrimonial que corresponden a parte de la traza de asentamientos prehispánicos; esta situación es parte de la identidad local y de un conjunto de tradiciones en donde la construcción de nuevos conjuntos habitacionales ha generado tensiones.</p>
	<p>6. El hecho de que las viviendas cuenten con la infraestructura para disponer del agua no ha garantizado su dotación en forma suficiente para satisfacer las necesidades humanas. Esta situación se ha reflejado en el aumento del acceso al líquido mediante pipas, y la irregularidad del servicio. Al respecto, debe darse prioridad a las acciones en algunas delegaciones, particularmente Iztapalapa.</p>
	<p>7. Es importante destacar la población flotante que entra a diario a la Ciudad de México con el objetivo de efectuar actividades laborales. Ello hace urgente la coordinación de programas y planes para atender a toda la población que se ha asentado en las periferias de la ciudad, y que hace que la complejidad de la vivienda crezca hacia el ámbito metropolitano. Además de tener en cuenta el hecho de que la falta de acceso a la vivienda en las zonas centrales ha ocasionado que ésta se adquiera en los municipios circundantes, se trata de una población que demanda diversos servicios públicos de forma cotidiana.</p>

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

En el diagnóstico no se identifican soluciones. Se detectan problemas que deben ser resueltos y que a veces coinciden con lo que se especifica en las matrices programáticas.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente. El objetivo específico plantea garantizar vivienda y hábitat de calidad en términos de suficiencia de servicios públicos, adecuación cultural e infraestructura. El problema es, ¿calidad de acuerdo con quién? Las estrategias plantean soluciones que no son muy claras. La estrategia 280 busca promover la cooperación interinstitucional. Aunque el objetivo es claro, no lo es en cuanto a cómo esa cooperación se puede traducir en vivienda y hábitat de calidad. La estrategia 281 especifica aumentar el presupuesto destinado a infraestructura hidráulica y saneamiento, pero, ¿cuánto es lo que se requiere para entonces saber a cuánto debe ascender el aumento? El aumento no es lo necesario por sí mismo,

sino el aumento adecuado para lo que se busca. Finalmente, en la estrategia 282 se plantean programas de infraestructura mediante una visión de planeación estratégica. ¿Estratégica respecto a qué? ¿Cuáles variables deben ser incluidas? Es demasiado general lo que se presenta como para decir que hay claridad.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

No, como se puede inferir de la respuesta a la pregunta II.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

En el diagnóstico no se presentan soluciones, sólo problemas que deben ser resueltos.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Al considerar lo que se plantea en otros derechos (por ejemplo, agua) parecería que no existe una solución sino diversas soluciones dependiendo de la zona de la ciudad que se considere y de los grupos que han sido discriminados o que padecen de exclusión. Se esperaría que los costos de resolver el problema y los tiempos para resolverlos también variarían, por lo que se tendrían que tomar decisiones acerca de cuáles se pueden resolver en qué plazos. Como tal, se especifican los problemas generales a resolver y se presentan soluciones generales que no toman en consideración el espacio y el tiempo en que se deban y puedan realizar.

*1.6 Objetivo específico 16.6*

Objetivo específico	16.6 Promover esquemas de financiamiento de suelo y vivienda dirigidos a la población de bajos recursos
Estrategia	283. Fomentar programas para la adquisición de suelo urbano para la población con ingresos menores a 4 veces el salario mínimo mensual
	284. Ampliar el financiamiento de los programas de vivienda de interés social
	285. Fomentar nuevos esquemas de financiamiento que incluyan convenios entre las entidades de vivienda locales y federales
	286. Establecer mecanismos de reconocimiento de la aportación financiera y del ahorro de las personas que participan en proyectos de vivienda
Problemas identificados	1. 73.7 por ciento de la demanda potencial de vivienda, por parte de las y los trabajadores afiliados al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es de sectores de la población que perciben un ingreso de hasta 6.9 veces el salario mínimo. En contrapartida a la demanda potencial, se encuentra la capacidad de pago que debe tener la población para poder tener acceso al sistema de crédito. Si se trata de una vivienda de mercado, se requieren ingresos mayores a 6 veces el salario mínimo mensual. Esta desigualdad de acceso al crédito genera el desplazamiento indirecto de una parte de la población, de la capital a la periferia, puesto que en la búsqueda de vivienda la población de bajos ingresos no está en condiciones de pagar el elevado precio del suelo, la vivienda y los servicios en las áreas centrales de la ciudad.
	2. En contrapartida a la demanda potencial, se encuentra la capacidad de pago que debe tener la población para poder tener acceso al sistema de crédito. Si se trata de una vivienda de mercado, se requieren ingresos mayores a 6 veces el salario mínimo mensual. Considerando el total de población ocupada de la ciudad, y según cifras del Instituto Nacional de Estadística y

	<p>Geografía, la población con ingresos menores a 5 veces el salario mínimo mensual fue, para el primer trimestre de 2014, 67.51 por ciento. Dado su ingreso, este estrato de la población no tiene acceso a una vivienda en el mercado habitacional. Esta desigualdad de acceso al crédito genera el desplazamiento indirecto de una parte de la población, de la capital a la periferia, puesto que en la búsqueda de vivienda la población de bajos ingresos no está en condiciones de pagar el elevado precio del suelo, la vivienda y los servicios en las áreas centrales de la ciudad.</p>
	<p>3. El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 reconoce que en “la política de redensificación iniciada a partir del año 2000, la oferta de vivienda generada se orientó hacia sectores sociales con ingresos por arriba de ocho veces el salario mínimo mensual”. En consecuencia, según datos del presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, la construcción de vivienda que más ha crecido es la residencial y la residencial plus, a partir del cálculo de su precio por metro cuadrado. Por ello, se requiere cuantificar el rezago de vivienda de acuerdo con las tipologías, en particular, la vivienda mínima y económica.</p>
	<p>4. Los datos del Registro Único de Vivienda confirman la política del Gobierno del Distrito Federal sobre la promoción del crecimiento vertical en vivienda y la tendencia en el mercado de construir más vivienda para sectores con mayores recursos.</p>
	<p>5. Los datos proporcionados por la Comisión Nacional de Vivienda indican una tendencia al aumento de los financiamientos por parte de la banca frente al retroceso de los institutos públicos encargados de la vivienda, lo que ha conducido a las personas que pueden tener acceso al financiamiento bancario a un sistema de crédito que eleva a alrededor del doble el costo final de la vivienda.</p>
	<p>6. En sus Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal plantea que atiende a una población cuyos ingresos personales son de hasta cinco veces el salario mínimo mensual o, en el caso de ingresos familiares, de hasta ocho veces el salario mínimo mensual. Sin embargo, el porcentaje de la atención a familias con ingresos de hasta cinco veces el salario mínimo ha disminuido.</p>
	<p>7. El retroceso de las acciones de los programas sustantivos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal representa una alerta que debe atenderse, dado que las acciones de esta institución se dirigen a un sector social que difícilmente encontraría opciones en el mercado o sencillamente no sería sujeto de crédito, al encontrarse por debajo de los ingresos personales de seis veces el salario mínimo mensual.</p>
	<p>8. Atender a los sectores de bajos recursos (de ingresos de menos de cinco veces el salario mínimo mensual) no parece una opción clara desde la operación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, a pesar de que han sido las organizaciones sociales y civiles quienes vienen realizando propuestas legislativas, programáticas y de proyectos en el marco de la producción social del hábitat y la vivienda, como ya lo reconoce la legislación federal y la actuación programática de la Comisión Nacional de Vivienda.</p>
	<p>9. En este mismo sentido, una alerta relevante es el constante decrecimiento de las acciones de financiamiento del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, donde el último sexenio se perfila como el más bajo entre los últimos tres gobiernos locales. Paralelo a ello, al elevar el ingreso necesario para conseguir el financiamiento a ocho veces el salario mínimo mensual, aunque el monto sea de ingreso familiar, esto ha repercutido en que las acciones del Instituto se orienten menos a la población de menores recursos, la cual no puede acudir al mercado o no tiene acceso a otro instituto de vivienda. Este programa, sumado al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, no sólo se pueden potenciar, sino que haría más sólida la intervención público-social, tal y como se destaca en la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.</p>
	<p>10. De la información que aporta la evaluación del Programa de Vivienda Nueva en Conjunto, se destaca la identificación de un acumulado de atención llamado “bolsa de vivienda”, que a febrero de 2009 reportaba más de 50 mil solicitudes; a la fecha no se dispone de información pública que dé cuenta de la atención generada para la “bolsa de vivienda”. De esta evaluación también se resalta la afirmación de que los ingresos necesarios para que una persona/familia acceda a una vivienda en el mercado habitacional son de seis veces el salario mínimo mensual.</p>

11. El Instituto de Vivienda del Distrito Federal funciona con una mirada anual, dependiendo del presupuesto asignado.
--

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. Se plantean problemas, no soluciones.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. El objetivo específico busca promover esquemas de financiamiento. Por su parte, dos de las cuatro estrategias buscan fomentar (285) o aumentar (284) el financiamiento, en tanto que una busca mecanismos de reconocimiento en cuanto a aportaciones financieras y ahorro (286), y la última busca adquisición de suelo (283).

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí, como ya se vio en la respuesta a la pregunta II.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

En el diagnóstico no se consideran soluciones.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Se propone mayor uso de recursos financieros en una época de recortes presupuestales. Dos de las estrategias se centran en ampliar el financiamiento o en fomentar nuevos esquemas de financiamiento, como ya se vio. No es el único derecho en que se considera la necesidad de mayor financiamiento, por lo que queda la duda de si al agregar todo el dinero que se está solicitando será posible cubrir todo lo que se plantea a lo largo del Programa. Por lo mismo, es necesario establecer prioridades en cuanto aquello que sería financiado, y no sólo para este derecho. No queda claro cómo la adquisición de suelo urbano ayudará a resolver el problema. ¿Se ha realizado un estudio al respecto? ¿Qué resuelve y a qué costo? Asimismo, queda el problema de cómo se relaciona lo planteado en este objetivo específico con lo que se ha planteado en otros objetivos específicos. ¿Cómo se relaciona eso con lo propuesto en los objetivos específicos 16.3 (dotar de vivienda adecuada a la población que habita en campamentos en el espacio público) y 16.4 (recuperar jurídicamente suelo y vivienda ociosa pública y privada)?

*1.7 Objetivo específico 16.7*

Objetivo específico	16.7 Generar las condiciones necesarias para satisfacer de manera plena la habitabilidad, entendida como seguridad estructural, evitando vivir en condiciones de hacinamiento
Estrategia	287. Promover la aplicación y el respeto de la normatividad con relación a las características que debe tener una vivienda para ser considerada como adecuada, incluyendo vivienda nueva y en renta

	288. Orientar los programas de mejoramiento de vivienda hacia la población en condiciones de hacinamiento
	289. Fomentar programas de mejoramiento de vivienda a través de nuevos esquemas de cooperación entre diferentes sectores de la sociedad
Problemas identificados	<p>1. El hacinamiento se concentra en los sectores a los que sus condiciones económicas sólo les permiten habitar una vivienda con un solo cuarto o con un solo dormitorio. Si de acuerdo con los datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el número de viviendas de este tipo ha aumentado, se debe suponer que este sector social no ha sido atendido por los programas sociales, ni ha encontrado oportunidad en el mercado, para obtener una vivienda adecuada.</p> <p>2. Dentro del criterio de habitabilidad para distinguir una vivienda adecuada, se encuentran las condiciones de la vivienda (seguridad estructural), de acuerdo con sus materiales de construcción, que puedan ofrecer protección ante los riesgos del ambiente. En este sentido, las viviendas particulares habitadas cuyo piso es de tierra se han mantenido dentro de uno por ciento. Así, de nuevo hay un sector social que se mantiene de manera constante en condiciones precarias de habitabilidad.</p> <p>3. Teniendo en cuenta el material de las viviendas y el hacinamiento en éstas, la Comisión Nacional de Vivienda reconoce que en la Ciudad de México el número de hogares con rezago habitacional se redujo.</p> <p>4. La inversión del Instituto de Vivienda del Distrito Federal no sólo atiende vivienda nueva, también atiende, desde 1997, el parque habitacional existente en la ciudad. El parque habitacional existente no es de interés para los desarrolladores privados; la administración federal actual también lo considera con la intención de no expansión de las ciudades.</p> <p>5. El hecho de que el hacinamiento se presente en aquellas viviendas que poseen un solo cuarto y un solo dormitorio expresa que la población que cuenta con menos espacio para habitar de forma plena también es aquella que menos recursos económicos posee, por lo que es complicado que pueda tener acceso a una vivienda mediante el mercado o el propio Instituto de Vivienda del Distrito Federal. En términos absolutos, la cantidad de este tipo de vivienda ha crecido; ello implica que los programas de vivienda, en particular el programa de mejoramiento de vivienda, deben seguir orientándose hacia este sector.</p> <p>6. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía no reporta la población sin vivienda, ni tampoco en situación de calle, sectores que afrontan problemas de hacinamiento y de falta de programas de vivienda dirigidos a ellos. Tampoco se dispone de datos sobre las viviendas en renta.</p>

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. Se plantean problemas. Indirectamente, se plantea que se requiere información para tener una idea clara del tamaño del problema (“se debe suponer” en el problema identificado 1). Por lo mismo, sería no sólo el tamaño del problema sino las zonas en que se presenta y a los grupos que más afecta.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

No. Por una parte, el objetivo específico plantea generar condiciones necesarias que resulten en habitabilidad y eviten el hacinamiento. ¿Sólo necesarias o necesarias y suficientes? No ayuda el que se recurra a términos ambiguos como “satisfacer de manera plena”. Por otra parte, las tres estrategias proponen acciones que no deberían ser difíciles de realizar, pero que en al menos dos casos parecen no poderse realizar: aplicar y respetar la normatividad (287), orientar los programas hacia quienes padecen hacinamiento (288) y nuevos esquemas de cooperación entre diferentes sectores de la sociedad (289).

Se deja de lado la posibilidad de que haya algo más que el mero cumplimiento de la normatividad para las estrategias 287 y 288.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

No, como se puede derivar de lo que se respondió a la pregunta II. Si la ley no se cumple entonces debe averiguarse porqué pasa eso. Al mismo tiempo, no queda claro de qué forma el buscar nuevos esquemas de cooperación ayude a resolver el problema, dado que en dos objetivos específicos (16.1 y 16.8) se centra la atención en las reglas operativas del Instituto de Vivienda.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

En el diagnóstico no se plantean soluciones, sino problemas a resolver.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Como ha ocurrido en otras matrices programáticas, queda la duda de si se conocen las razones por las que se presentan fallas gubernamentales. Por el lado institucional queda claro que las instancias ejecutoras son cajas negras. Se sabe que los resultados que producen no son los esperados, pero sin que se pueda ir más allá de generalidades como modificar las reglas de operación. Si en efecto el problema se debe a las reglas, ¿qué de las reglas es lo que produce resultados subóptimos? Se requiere un conocimiento más detallado acerca de lo que causa los problemas para que se pueda saber si las soluciones propuestas tienen posibilidad de corregir los problemas detectados.

*1.8 Objetivo específico 16.8*

Objetivo específico	16.8 Modificar las condiciones de accesibilidad y adecuación cultural de la vivienda y del entorno urbano para mejorar la movilidad y calidad de vida de las personas excluidas del derecho a la vivienda adecuada (personas con discapacidad, jóvenes, personas adultas mayores, migrantes, mujeres, indígenas, víctimas de trata y población lesbiana, gay, bisexual, travesti, transexual, transgénero e intersexual, población callejera, niñas, niños y adolescentes)
Estrategia	290. Elaborar programas especiales de vivienda para la atención de personas en situación de discriminación y/o excluidas del derecho a la vivienda adecuada 291. Modificar el marco normativo y las reglas de operación del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México para generar los mecanismos de los programas especiales de vivienda, de acuerdo con lo que establezca la Constitución de la Ciudad de México en la materia
Problemas identificados	1. La accesibilidad está ligada al cumplimiento de la normatividad para la construcción, por lo que requiere la observación en su cumplimiento, particularmente para el espacio público. 2. Con respecto a las personas con discapacidad, la carencia de programas especiales agrava la falta de accesibilidad física en sus viviendas. 3. La evaluación externa al Instituto de Vivienda del Distrito Federal de 2009 considera que “la vivienda es expresión de la cultura y la identidad”. Sin embargo, su reconocimiento no puede ser un elemento de carácter cuantitativo, sino cualitativo; al mismo tiempo, hay pocos estudios al respecto. Si la ciudad se transforma, hay lugares de resistencia al cambio: los llamados “pueblos originarios”. El Programa General de Desarrollo Urbano vigente registra 166 áreas de conservación patrimonial que corresponden a parte de la traza de asentamientos prehispánicos;

	esta situación es parte de la identidad local y de un conjunto de tradiciones en donde la construcción de nuevos conjuntos habitacionales ha generado tensiones.
	4. En conjunto, la ciudad no es accesible para aquellas personas que poseen alguna discapacidad. El gran porcentaje de manzanas que no poseen rampa para silla de ruedas es un pequeño ejemplo que demuestra la apremiante necesidad de avanzar al respecto en distintos niveles.
	5. Las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda establecen que su población objetivo son sujetos de crédito y/o de las ayudas de beneficio social las personas físicas que cumplan con las siguientes características: 1. Ser habitante del Distrito Federal en los términos de la legislación civil aplicable; 2. Ser persona física mayor de 18 años de edad; 3. No ser propietario de vivienda en el Distrito Federal, excepto cuando se trate del lugar en donde se aplicará el financiamiento; 4. Tener un ingreso de hasta cinco veces el salario mínimo mensual. Esta característica se refiere al solicitante individual (el ingreso familiar máximo no deberá rebasar las ocho veces el salario mínimo mensual, lo mismo si aspira a créditos del Programa de Vivienda en Conjunto, Rescate de Cartera Hipotecaria o Mejoramiento de Vivienda; cuando sólo exista un ingreso éste se considerará familiar); y 5. Tener una edad máxima de 64 años; en caso de rebasar ese límite de edad, se deberá recurrir a la figura de deudor solidario. Estos requisitos se deberán demostrar mediante un estudio socioeconómico que podrá realizar el Instituto de Vivienda o un tercero designado por el mismo, cuyo costo deberá cubrir la persona solicitante antes de su aplicación.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

En el diagnóstico se detectan problemas y elementos generales que podrían ser considerados como soluciones, pero sin que se presente una solución como tal.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. El objetivo específico plantea modificar las condiciones de accesibilidad y adecuación cultural de la vivienda y del entorno urbano, especificando los grupos a considerar. La estrategia 290 especifica elaborar programas especiales de vivienda, en tanto que la 291 especifica modificar el marco normativo y las reglas de operación del Instituto de Vivienda.

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente. En el objetivo específico se busca modificar las condiciones de accesibilidad y adecuación cultural. En la estrategia 290 se busca elaborar programas especiales para personas en situación de discriminación o exclusión. La solución se reduce a un programa. La estrategia 291 se centra en modificar el marco normativo del Instituto de la Vivienda para generar los mecanismos para los programas especiales. La solución de la estrategia 290 depende de que primero se modifique el marco normativo. No se especifican los elementos a modificar para obtener el resultado esperado. Asimismo, en la estrategia 272 del objetivo específico 16.1 se establece “Modificar las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México para fomentar una mayor cobertura para los sectores de bajos recursos e incentivar la producción social de vivienda”. No queda claro cómo se va a crear el programa especial mientras no se realicen los cambios a las reglas de operación.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Como se especificó en la respuesta a la pregunta I, en el diagnóstico no se presentan soluciones.

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

¿Con base en qué información se va a determinar el tipo de adecuaciones que se deban realizar para modificar las condiciones de accesibilidad y adecuación cultural? ¿Qué tan generales deben ser esas adecuaciones para que puedan abarcar a todos los grupos considerados en el objetivo específico? El problema central es la modificación a las reglas de operación del Instituto de Vivienda, pero no se especifican las consecuencias no deseadas o las limitaciones que justifiquen las modificaciones. Al mismo tiempo, ¿esos cambios son suficientes para obtener los resultados esperados? De hecho, ¿es posible obtener esos resultados con lo que se propone? ¿Y a qué costo se podrán realizar las adecuaciones que se plantean?

### **II. Problemas no incluidos**

En este caso se pudieron relacionar los problemas identificados en el diagnóstico con las matrices programáticas. Lo que resulta extraño, incluso potencialmente preocupante, es que no se pudieran relacionar problemas identificados del diagnóstico con lo propuesto en dos matrices programáticas (ver objetivos específicos 16.3 y 16.4).

Problemas no incluidos
N/A

Un elemento por considerar en la forma en que se relacionan los problemas identificados con las matrices es que estas relaciones no son exactas, como se habrá podido detectar en algunos de los apartados anteriores y en particular en este. Lo ideal es que estos ejercicios de relación hubieran sido realizados por al menos tres personas. Debido a que eso no ocurrió, lo que se presenta en estas relaciones es indicativo. Se considera que los problemas identificados relacionados con una matriz programática dada ayudan a entender mejor lo que se debe hacer para dar cumplimiento a lo mandado.

### **III. Recomendaciones para el capítulo**

La ventaja en este caso es que presenta una síntesis de los problemas a resolver: 1. Decreciente atención de las políticas públicas de vivienda hacia los sectores de población de bajos ingresos, particularmente al de ingresos por debajo de cuatro veces el salario mínimo mensual; 2. Inseguridad de la tenencia del suelo o vivienda, y desplazamiento de sectores de población de bajos ingresos a la periferia, resultado del acaparamiento creciente del mercado de la vivienda por parte de los constructores privados, mediante el encarecimiento del suelo y los alquileres, o aprovechando la vulnerabilidad jurídica de los ocupantes; 3. Construcción de viviendas en asentamientos irregulares, sobre todo en suelos de conservación, por falta de políticas de acceso a suelo o vivienda y regulación ambiental discrecional; 4. Hacinamiento en

viviendas con insuficiencia de cuartos-dormitorio, incluso en vivienda nueva; 5. Falta de facilidades de accesibilidad a la vivienda digna y entorno habitable para personas con alguna discapacidad; y 6. Falta de adecuación de las características de la vivienda a las necesidades y preferencias entre las familias de escasos recursos, en términos de calidad de materiales, de los servicios, su cobertura, elementos de habitabilidad y movilidad articulada a centros de trabajo.

Las posibles soluciones quedan implícitas en los problemas, de forma general, o no se consideran. Por lo mismo, es difícil relacionar el diagnóstico con las matrices programáticas, excepto en el caso del objetivo específico 16.1. Sin embargo, comparado con otros derechos, no se puede decir mucho acerca de recomendaciones excepto que se requiere más información.

Un elemento preocupante es que se presenten dos objetivos específicos que no pueden ser relacionados con elemento alguno del diagnóstico. En este caso sería necesario hacer un recuento del proceso de revisión del capítulo para determinar quién o quiénes propusieron los objetivos específicos, cuál fue la lógica para ello, y quiénes aceptaron o acordaron las propuestas. Sin esa información es difícil valorar lo que se propone, desde si es legal, si es posible hacerlo y muchos otros elementos que deben ser considerados antes de proceder a implementar. La recomendación sería no implementar esos dos objetivos específicos hasta que se aclare el proceso por el que fueron incluidos y se presente al menos un estudio por objetivo específico que justifique su inclusión.

#### **IV. Recomendaciones generales**

Es extraño considerar objetivos específicos que no se puedan relacionar con lo analizado en el diagnóstico. Este es el primer caso en que se presenta esta situación. Hay dos soluciones posibles: o que se añada información que explique el problema al que están respondiendo esos objetivos específicos y razones por las que esas son soluciones válidas, o quitar esos objetivos específicos. El problema que se puede presentar es que se asuma, correcta o incorrectamente, que esas matrices responden a intereses particulares y no a intereses sociales.

### XIII. ACCESO A LA JUSTICIA (17)

#### I. Objetivos específicos, estrategias y problemas detectados

##### I.1 Objetivo específico 17.1

Objetivo específico	17.1 Impulsar que la elección de las personas titulares de las instancias de impartición de justicia sea de manera independiente
Estrategias	<p>292. Elaborar propuestas de reformas legislativas para asegurar la independencia y autonomía en la designación de la titularidad de las instituciones garantes del derecho de acceso a la justicia con participación de la sociedad, en particular respecto a la procuración de justicia y defensoría.</p> <p>293. Proponer un procedimiento de selección de titulares sin intervención del Poder Ejecutivo local y en coordinación con organismos civiles y personas académicas con trayectoria reconocida en la materia.</p>
Problemas detectados	<p>1. El derecho humano de acceso a la justicia se estructura a partir de dimensiones que abarcan la independencia, imparcialidad, expedituz, la garantía del derecho a la igualdad y no discriminación. Debe constituir un recurso efectivo y adecuado para las víctimas, e incluir la reparación del daño en sus diferentes aspectos, incluso respecto del error judicial.</p> <p>2. La independencia judicial es un derecho absoluto que implica garantías de seguridad en el cargo a las y los jueces sobre condiciones de ingreso, permanencia y salida de la función judicial e incluye salvaguardas de cualquier influencia política, protección contra conflictos de intereses e intimidación. Existen dos niveles de independencia: uno institucional, referido al sistema judicial en general, y otro particular, sobre sus integrantes.</p> <p>3. Los elementos institucionales de la independencia respecto a las demás ramas del poder son su establecimiento en el nivel constitucional; los procedimientos transparentes de selección y nombramiento; la prohibición de tribunales ex post facto mediante el principio de juez o juez natural o legítimo; un presupuesto suficiente; la libertad de asociación y de expresión de las y los jueces a fin de facilitar el debate de sus funciones, situación y cuestiones jurídicas; los métodos de asignación de causas judiciales; la independencia interna en el poder judicial; y procedimientos disciplinarios e investigación de denuncias de injerencia indebida como parte de la rendición de cuentas.</p> <p>4. Respecto a los elementos de independencia personales que garantizan la condición jurídica, está la titularidad e inamovilidad, inmunidad, promoción y condiciones de servicio – remuneración, recursos humanos y materiales, seguridad y formación. Además, es relevante la no regresividad, pues la independencia requiere garantizar la “permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no</p> <p>5. La Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados de las Naciones Unidas, en su Informe sobre México afirmó que los poderes judiciales del país representan esfuerzos por el cumplimiento de esos estándares; no obstante, también son cuestionados “por la participación del poder ejecutivo del Estado en el nombramiento de los magistrados estatales... [lo cual] puede afectar seriamente la independencia y autonomía de los órganos impartidores de justicia a nivel local”.</p> <p>6. Respecto a la independencia en el nombramiento de titulares, debe hacerse notar que la elección de las y los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México continúa dependiendo de la elección directa de la jefa o jefe de Gobierno, que en cada caso debe ratificar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la persona que presida la Junta Local de Conciliación y Arbitraje sigue siendo nombrada y removida por la o el presidente de la República a propuesta de la o el jefe de Gobierno y las y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México siguen siendo propuestos por la o el jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa. Finalmente, se subraya que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México tiene garantizada la independencia en el nombramiento, ya que para ello interviene la Cámara de Senadores.</p>

<p>7. Otros operadores jurídicos “vinculados a los procesos en los cuales el Estado realiza funciones dirigidas a garantizar el acceso a la justicia” requieren garantías de independencia (básicamente fiscalías y defensorías públicas). Esto incluye la suficiencia y manejo de su presupuesto</p>
<p>8. Son necesarios cambios normativos constitucional y local respecto a la actividad de la impartición de justicia. Es necesario concentrar la actividad judicial de las distintas ramas del poder judicial local, como es el caso de los tribunales laborales y administrativos, donde el Poder Ejecutivo asume materialmente funciones jurisdiccionales.</p>
<p>9. En lo referente a la independencia financiera, debido a que no existe una garantía en la Constitución, en el Estatuto de Gobierno, o al menos en el Presupuesto de Egresos, es necesario establecer una norma que asegure una asignación financiera mínima, equivalente al presupuesto inmediato anterior, a fin de proteger la independencia judicial de cualquier disminución presupuestal que pudiera afectar sus capacidades institucionales.</p>
<p>10. También existen problemas en el ingreso y permanencia del poder judicial local. Los problemas no sólo se dan en el ámbito del nombramiento de las personas titulares de las instituciones garantes del derecho de acceso a la justicia, sino que permean en las designaciones del personal, y perturban la credibilidad, lo que desde el Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal se registraba como una problemática por atender.</p>
<p>11. Se requieren mejoras en la inclusión de estándares de derechos humanos y reglas de transparencia y objetividad. Inquieta que las instituciones garantes del derecho de acceso a la justicia en la capital del país no proporcionan información pública sobre los procedimientos de selección, ingreso, permanencia y salida.</p>
<p>12. Es necesario fortalecer la confianza de la sociedad en el sistema de justicia, ya que han existido diversos cuestionamientos en cuanto a la imparcialidad de los titulares por conflictos de interés o tendencia política.</p>
<p>13. En relación con la independencia e imparcialidad, existe la necesidad de concentrar la función judicial, así como de contar con mecanismos que garanticen la independencia de nombramientos de las personas titulares de las instituciones impartidoras de justicia.</p>
<p>14. El reto que enfrenta el sistema de justicia de la ciudad se vincula con dotar de independencia a los órganos y fortalecer la imparcialidad de los juzgadores mejorando el diseño institucional, particularmente en los siguientes aspectos: 1. Concentrar la actuación judicial; 2. Garantizar por la vía legal, la no regresividad en la asignación presupuestal que se otorga a las instituciones garantes del acceso a la justicia; 3. Nombramientos de titulares sin injerencias del poder ejecutivo; 4. Creación o fortalecimiento de un sistema de formación judicial, capacitación y actualización de juzgadoras, juzgadores y personal profesional para todo el sistema local, que incluya evaluaciones sobre el impacto de esa formación en la función judicial; 5. Permanencia en sus encargos y estabilidad salarial de las y los juzgadores conforme al marco jurídico actual; 6. Independencia técnica, orgánica, presupuestal y jurisdiccional de los órganos de impartición de justicia administrativa y laboral.</p>
<p>15. La profesionalización y la educación continua deben ser planeadas y ejecutadas por las y los impartidores de justicia, además de contar con la colaboración de la sociedad civil, con el fin de que sean un instrumento eficaz, eficiente y respetuoso de los derechos humanos, con un adecuado enfoque de género.</p>
<p>16. No se debe pasar por alto que la imparcialidad entraña respetar el derecho a la igualdad y no discriminación, evitando que ésta (de hecho o de derecho) afecte la resolución de casos, y aplicando los derechos específicos para lograr la igualdad sustantiva hacia los grupos que históricamente han sido vulnerados. El derecho a la no discriminación debe respetarse tanto en la dimensión subjetiva de la imparcialidad, referida a los sesgos y condiciones personales, como en la objetiva, a partir de la aplicación en esos casos de las normas específicas sustantivas y procedimentales.</p>

## I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí. Se ofrecen soluciones que van más allá de lo planteado en el objetivo específico ya que se considera a la elección de las personas titulares como parte de una serie de cambios que deben ser realizados en el sistema judicial. En el problema identificado 1 se establece cuáles son las condiciones con las que debe cumplir (independencia, imparcialidad, expedituz, la garantía del derecho a la igualdad y no discriminación) y cuál debe ser el objetivo de los cambios a realizar (constituir un recurso efectivo y adecuado para las víctimas, e incluir la reparación del daño en sus diferentes aspectos, incluso respecto del error judicial). Aunado a esto, se especifican cuatro razones por las que es necesario garantizar la independencia en los siguientes problemas identificados: 5 (participación del poder ejecutivo en los nombramientos); 6 (particularidades de esa elección con los diferentes órganos del poder judicial, siendo que sólo el Tribunal Electoral de la Ciudad de México tiene garantizada la independencia en el nombramiento); 12 (la necesidad de que se tenga confianza en el sistema de justicia debido a cuestionamientos sobre la imparcialidad de titulares); 13 (necesidad de concentrar la función judicial para lograr la independencia). Se considera ir más allá del proceso de selección en cuanto a la independencia, como se plantea en el problema identificado 7 (inclusión de otros operadores jurídicos).

En el problema identificado 2 se especifican los elementos relacionados con la independencia judicial (garantías de seguridad en el cargo sobre condiciones de ingreso, permanencia y salida de la función judicial; salvaguardas de cualquier influencia política; protección contra conflictos de intereses e intimidación), y que existen dos niveles de independencia: institucional y particular. Por su parte, en el problema identificado 16 se considera lo que abarca y significa la imparcialidad (respetar el derecho a la igualdad y no discriminación). Por una parte, los elementos institucionales se especifican en el problema identificado 3 (establecimiento en el nivel constitucional; procedimientos transparentes de selección y nombramiento; prohibición de tribunales ex post facto mediante el principio de juez natural o legítimo; presupuesto suficiente; libertad de asociación y de expresión de las y los jueces a fin de facilitar el debate de sus funciones, situación y cuestiones jurídicas; métodos de asignación de causas judiciales; independencia interna en el poder judicial; procedimientos disciplinarios e investigación de denuncias de injerencia indebida como parte de la rendición de cuentas), con mayor detalle en el problema identificado 14 (aspectos específicos en que debe ser mejorado el diseño institucional); y en cuanto a un mecanismo que puede ayudar a crear confianza en los cambios propuestos, como aparece en el problema identificado 11 (inclusión de estándares de derechos humanos y reglas de transparencia y objetividad) y un proceso que ayude a crear una cultura organizacional adecuada, como se establece en el problema identificado 15 (profesionalización y educación continua). Por otra parte, los elementos personales en el problema identificado 4 (titularidad e inamovilidad, inmunidad, promoción y condiciones de servicio – enumeración, recursos humanos y materiales, seguridad y formación– y no regresividad).

Como se puede apreciar, del diagnóstico se deriva una agenda muy clara en cuanto a lo que se debería considerar en el aspecto normativo, más allá de la elección de quien ocupe la titularidad y en cuanto a lo que se requiere para lograr independencia e imparcialidad que redunde en un proceso acorde a lo que se espera del sistema judicial.

## II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí ya que se establece la necesidad de que la elección de las y los titulares de las instancias de impartición de justicia se realice de manera independiente, siendo que en la estrategia 293 se especifica que sea con independencia del poder ejecutivo.

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente. Lo que se enfatiza es la necesidad de elaborar propuestas de reformas legislativas para asegurar la independencia y autonomía, sin reparar en todos los elementos que se especifican en los problemas identificados del diagnóstico (elementos cubiertos en la pregunta I de esta sección). Asimismo, se especifica que el procedimiento de selección será para garantizar la independencia respecto al poder ejecutivo, lo que requiere la participación de las organizaciones de la sociedad civil y la academia. No se considera el riesgo de que el proceso pueda ser controlado por las organizaciones de la sociedad civil, siendo que la solución podría ser la que se plantea en el problema identificado 6 respecto al Tribunal Electoral de la Ciudad de México (intervención de la Cámara de Senadores).

No se considera que el problema no reside tanto en que ocurra la nominación por parte del titular del poder ejecutivo, ya que se podrían especificar requisitos puntuales en cuanto a quiénes pueden ser o no considerados para ser nominados.

Como ya se mencionó, las soluciones propuestas en el diagnóstico van más allá de la selección de quienes ocupen la titularidad. En el problema identificado 8 se aclara que los cambios constitucionales deben abarcar la impartición de justicia (concentrar la actividad judicial de las distintas ramas del poder judicial local), el problema identificado 9 sobre la independencia financiera (es necesario establecer una norma que asegure una asignación financiera mínima) y el problema identificado 10 sobre el ingreso y permanencia al poder judicial (el problema va más allá de quienes ocupen la titularidad, siendo que este problema ya había sido identificado en el Diagnóstico 2008).

### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Sí, aunque como se especificó en la respuesta a la pregunta I de esta sección, se aclara que el diagnóstico va mucho más allá de lo que se plantea en la matriz programática. La inclusión de los problemas identificados en el diagnóstico enriquece significativamente lo que se presenta en la matriz programática.

### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

En este caso se especifican elementos que no se relacionan directamente con las políticas públicas. Lo que se establece son cambios y razones por las que se deben producir cambios institucionales que se espera redunden en modificaciones en cuanto a la selección de personal y garantías para su independencia y permanencia. Se espera que estos cambios redunden en mejores decisiones por parte de los órganos impartidores de justicia, elemento que se debería traducir en un mejor control y guía para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Aunque se habla de ello en forma indirecta, el elemento que no se considera con claridad es el papel que debería desempeñar el poder judicial como garante de que las acciones de los otros dos poderes se atengan al marco normativo de derechos humanos.

### 1.2 Objetivo específico 17.2

Objetivo específico	17.2 Eliminar la corrupción, abuso de autoridad e irregularidades de las instituciones garantes del derecho de acceso a la justicia
Estrategias	294. Diseñar un esquema de monitoreo público de las quejas relacionadas con el incumplimiento del debido proceso, accesible para todas las personas.
	295. Establecer un esquema de sanciones para funcionarias y funcionarios públicos sujetos de queja.
	296. Diseñar formatos de queja accesibles en todas las instituciones de justicia, que protejan la confidencialidad y asegure que no existan represalias.
	297. Elaborar legislación y normatividad que permita la creación de un mecanismo de protección a personas servidoras públicas que denuncien situaciones irregulares o de corrupción relacionadas con el goce, ejercicio o realización de los derechos humanos.
	298. Fortalecer al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, así como a los órganos de control interno de las instituciones garantes del derecho humano de acceso a la justicia.
Problemas identificados	1. La imparcialidad judicial también es un derecho absoluto y, de forma semejante, tiene dos aspectos: uno subjetivo, que protege respecto de sesgos, prejuicios personales e ideas preconcebidas, así como de la promoción de los intereses de una de las partes en detrimento de la otra; y otro objetivo, donde el tribunal “debe parecer imparcial a un observador razonable”, desterrar toda duda sobre la ausencia de imparcialidad, y que trata de los presupuestos normativos aplicables “por el juez al analizar un caso y resolverlo”.
	2. La profesionalización es una estrategia probada para mejorar el desempeño de las y los operadores del sistema de justicia, así como de su fortalecimiento institucional. Sin embargo, en la Ciudad de México no ha logrado la esperada efectividad.
	3. Un tema que no se debe pasar por alto es el referente a las instancias de supervisión y corrección del poder judicial. La corrupción e impunidad se presentan en el aspecto económico, la politización de la judicatura, la afiliación política de juezas y jueces, el clientelismo judicial, el soborno no económico, entre otros aspectos. Para combatirla debe garantizarse la independencia financiera, funcional, constitucional y jurídica de las y los impartidores de justicia; el establecimiento de condiciones adecuadas de servicio; la eficiencia y transparencia operacionales; la capacitación adecuada del personal judicial; y mecanismos para fortalecer la integridad, así como de rendición de cuentas.
	4. Cuando se detecten casos de corrupción, es necesario identificar tres tipos de consecuencias negativas para la realización de los derechos humanos: individuales, colectivas y generales, a fin de contrarrestar esas dimensiones. Un tipo de medida específica es la promoción y protección de la denuncia de irregularidades, corrupción y violaciones de derechos humanos, lo cual implica el desarrollo de normativa tendiente a la debida protección de datos personales. Las personas denunciantes deben ser protegidas mediante la imposición de sanciones severas y eficaces contra quienes emprendan represalias en su contra, para dejar de lado “la protección estructural y cultural del secreto”.
	5. En cuanto al combate a la corrupción e impunidad, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados sostiene que deberían fortalecerse las instancias de supervisión para garantizar la rendición de cuentas.
	6. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2015) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 65.6 por ciento de la población de 18 años o

	más percibe corrupción en las autoridades judiciales. Ese porcentaje puede estar vinculado en buena medida a la falta de atención a las denuncias y quejas ciudadanas, así como al tiempo transcurrido para la sanción.
	7. Es menester combatir la corrupción en las instituciones garantes del derecho de acceso a la justicia, en particular, mediante el fortalecimiento de la autonomía de los órganos de control interno de cada institución, el establecimiento de un sistema de responsabilidades común a las instituciones garantes o mínimamente de criterios homologados de responsabilidades para las personas servidoras públicas. Además, debe efectuarse el seguimiento sistemático de las quejas y/o denuncias ciudadanas, y establecer medidas de protección a personas servidoras públicas que denuncien irregularidades y/o violaciones de derechos humanos en la función pública.
	8. Urge que, en materia de transparencia, las instituciones responsables del acceso a la justicia cumplan con los principios de máxima publicidad, igualdad y no discriminación, pertinencia y presentación de la información en formatos abiertos, y atender en particular la realización del derecho de acceso a la justicia conforme a indicadores de derechos humanos. Adicionalmente, debe evitarse la promoción personal en la presentación de informes anuales, reportes y notas sobre el quehacer institucional.
	9. Diseño e implementación de medidas para la efectividad de las instancias de supervisión respecto a corrupción, actos irregulares o violaciones de derechos humanos, a fin de atender las consecuencias negativas en los niveles individual, colectivo o general.
	10. Establecimiento de medidas de protección para las personas denunciantes de corrupción, situaciones irregulares o violaciones de derechos humanos, incluyendo la protección contra represalias.
	11. Eliminación de la imagen negativa que los ciudadanos tienen del sistema de justicia a través de una estrategia de comunicación que explique el funcionamiento del sistema y los derechos de las personas en los procedimientos, en particular cuando se trate de víctimas y personas imputadas.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí, en los problemas identificados 3 (para combatir la corrupción debe garantizarse la independencia financiera, funcional, constitucional y jurídica de las y los impartidores de justicia; el establecimiento de condiciones adecuadas de servicio; la eficiencia y transparencia operacionales; la capacitación adecuada del personal judicial; y mecanismos para fortalecer la integridad, así como de rendición de cuentas) y 2 (profesionalización para mejorar el desempeño fortalecer a las instituciones).

Estos temas también se desarrollan en la respuesta a la pregunta I del objetivo específico 17.1.

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí, ya que se busca resolver tres problemas (corrupción, abuso de autoridad e irregularidades) y se presentan soluciones a los mismos (monitoreo público, sanciones, formatos de queja, mecanismos de protección para quienes denuncien irregularidades o corrupción, y fortalecer el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México). Lo que falta aclarar es si el monitoreo público es posible, no porque existan formatos de queja (una herramienta, en tal caso) sino porque es difícil que existan represalias contra quien reporte casos de corrupción, abuso de autoridad o irregularidades (es decir, existen mecanismos de protección para quienes denuncien).

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí, ya que se establecen cinco mecanismos para los tres problemas identificados, como se especifica en la respuesta a la pregunta anterior –siendo que se debe considerar su relevancia de mayor a menor para garantizar que el monitoreo sea posible y seguro. Sin embargo, el problema identificado 1 (imparcialidad judicial como derecho absoluto con dos aspectos, uno subjetivo y otro objetivo) plantea un posible límite a la función de monitoreo y establece un criterio que debería ser considerado en cuanto a lo que se espera del actuar en el tribunal (parecer imparcial a un observador razonable). Ello podría ayudar a que no se incurriera en un proceso persecutorio hacia jueces y juezas con base en percepciones erróneas en cuanto a lo que la persona que reporta cree que está sucediendo.

Lo que falta especificar es que las y los ciudadanos también deben conocer mejor el funcionamiento del proceso judicial en los diferentes organismos que lo conforman y en los diferentes tipos de procesos que se llevan a cabo. Esto se considera en el problema identificado 11 (estrategia de comunicación que explique el funcionamiento del sistema y los derechos en los procedimientos).

#### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Sí, aunque existe una solución en la matriz programática que no se considera en el diagnóstico.

En cuanto al monitoreo público en temas de corrupción, abuso de autoridad e irregularidades, en el problema identificado 4 se especifican dos condiciones para garantizar que ocurra y que se proteja a quienes denuncian (desarrollo de normativa tendiente a la debida protección de datos personales; imposición de sanciones severas y eficaces contra quienes emprendan represalias) y en los problemas identificados 7 y 10 se añaden otras, aunque sin especificarlas (establecer medidas de protección a personas servidoras públicas que denuncien irregularidades y/o violaciones de derechos humanos en la función pública; y establecer medidas de protección para quienes denuncian, incluyendo la protección contra represalias). Asimismo, el problema identificado 7 establece cuatro soluciones que no se contemplan en la matriz programática (fortalecimiento de la autonomía de los órganos de control interno de cada institución; establecimiento de un sistema de responsabilidades común a las instituciones garantes; criterios homologados de responsabilidades para las personas servidoras públicas; seguimiento sistemático de las quejas y/o denuncias ciudadanas) y en el problema identificado 8 se enfatiza la relevancia de la transparencia (cumplir con los principios de máxima publicidad, igualdad y no discriminación; pertinencia y presentación de la información en formatos abiertos; atender la realización del derecho de acceso a la justicia conforme a indicadores de derechos humanos; evitar la promoción personal en la presentación de informes, reportes y notas sobre el quehacer institucional).

La estrategia 298 establece “Fortalecer al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, así como a los órganos de control interno de las instituciones garantes del derecho humano de acceso a la justicia”. Esto no se especifica en el diagnóstico, aunque en el problema identificado 9 se considera a las instancias de supervisión, sin detallar los cambios que serían requeridos para su efectivo funcionamiento (respecto a corrupción, actos irregulares o violaciones de derechos humanos, a fin de atender las consecuencias negativas en los niveles individual, colectivo o general, para lo que se propone el diseño e implementación de medidas para la efectividad de esas instancias). El problema identificado 5 (la

Relatora Especial de las Naciones Unidas sostiene que deberían fortalecerse las instancias de supervisión) da mayor peso a lo que se plantea en el problema identificado 9.

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Al igual que en la respuesta a esta pregunta para el objetivo específico 17.1, se especifican elementos que no se relacionan directamente con las políticas públicas. Lo que se busca lograr son mecanismos de control interno y externo para reducir la corrupción, abuso de autoridad e irregularidades que resultan en que los procesos de los órganos impartidores de justicia sean vistos con desconfianza. Esto responde a lo que se identifica que afecta negativamente a los órganos impartidores de justicia, como se establece en el problema identificado 6 (65.6% de la población de 18 años y más percibe corrupción en las autoridades judiciales).

*I.3 Objetivo específico 17.3*

Objetivo específico	17.3 Diseñar un plan de sostenibilidad del derecho humano de acceso a la justicia
Estrategias	299. Generar un acuerdo interinstitucional para el diseño de un plan de recursos públicos a favor de la sostenibilidad del derecho humano de acceso a la justicia.
	300. Generar un mecanismo con la sociedad civil y personas especialistas en el tema para producir información que permita el seguimiento y medición sobre el derecho de acceso a la justicia.
Problemas identificados	<p>1. La expeditez requiere de sustento institucional para su realización, es decir, de recursos presupuestarios suficientes, pues “las condiciones del país no liberan a un Estado Parte [...] de sus obligaciones internacionales”. La independencia judicial y de otros operadores jurídicos requiere la no regresividad; en tanto que la expeditez requiere suficiencia presupuestal o, en su caso, su incremento progresivo. Debe valorarse el establecimiento de un porcentaje mínimo del producto interno bruto, y regularse legalmente la forma como estas instituciones participan de la asignación del presupuesto.</p> <p>2. En cuanto a la fortaleza presupuestal, diagnóstico y planeación, cabe destacar que en México existe un mayor apoyo económico para el derecho de acceso a la justicia en el nivel federal. En México la justicia local absorbe poco más de dos terceras partes del trabajo judicial, con la tercera parte de los recursos económicos totales.</p> <p>3. La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados, en su informe final sobre México, solicitó se valorara el establecimiento de al menos 2 por ciento del presupuesto para el acceso a la justicia, lo cual puede ser apropiado para el nivel federal, pero no para el local.</p> <p>4. Es necesario garantizar la sostenibilidad de las instituciones, en particular, mediante una adecuada asignación de recursos presupuestales y una racionalización de éstos. Esa sostenibilidad impactará positivamente en el derecho humano de acceso a la justicia en la Ciudad de México y en su impartición, debiendo ser acorde a estándares de derechos humanos, con perspectiva de género y multicultural, mediante la armonización de la legislación local con la Ley General de Víctimas.</p> <p>5. En el tema de áreas de atención especializadas, si bien se han efectuado avances para caminar hacia una visión amplia de la igualdad formal y sustantiva en los procesos judiciales, subsisten dificultades para encontrar un sistema coordinado entre las instituciones garantes y los distintos poderes a fin de cubrir las necesidades y asegurar el reconocimiento o el ejercicio de los derechos de las personas en situación de exclusión, desigualdad o discriminación.</p> <p>6. Este derecho debe abarcar a las diversas ramas jurídicas posibles, sin limitarse al ámbito penal.</p>

	<p>7. Es preocupante la opacidad y la ausencia de esfuerzo por tener indicadores de derechos humanos sobre el derecho humano de acceso a la justicia que impacten favorablemente en un mejor uso del presupuesto y la determinación de sus necesidades conforme a derechos humanos. En consecuencia, es necesario efectuar un diagnóstico de las necesidades y transparentar la actividad administrativa para incrementar la eficacia y eficiencia de las instituciones garantes.</p>
	<p>8. Es importante dar relevancia a la información sobre el acceso a la justicia. El nuevo sistema de justicia penal se vincula en gran medida con los principios de máxima publicidad, no discriminación, validez, pertinencia y formatos abiertos establecidos.</p>
	<p>9. Resulta preocupante la opacidad y la ausencia de esfuerzo por tener indicadores sobre el derecho humano de acceso a la justicia. Este tema es fundamental, ya que un adecuado diagnóstico y planeación conforme a derechos humanos debe realizarse fundamentalmente a partir de indicadores.</p>
	<p>10. Implementación de medidas pendientes para hacer efectivo el acceso a la justicia desde una perspectiva de derechos humanos: 1. Favorecer el empoderamiento de la población en materia de derechos; 2. Potenciar la participación de la sociedad civil en las reformas para la implementación del nuevo sistema de justicia penal; 3. Hacer efectiva la simplificación de los procedimientos jurídicos, en particular en materia administrativa y laboral; 4. Fortalecer la red de información intrainstitucional que permita la homologación de criterios de indicadores del derecho humano de acceso a la justicia; 5. Promover el uso de los instrumentos internacionales de derechos humanos; 6. Desjudicializar los conflictos a través del fortalecimiento de los mecanismos de justicia restaurativa.</p>
	<p>11. Creación o fortalecimiento de instancias internas encargadas de identificar las necesidades presupuestales y proporcionar elementos apropiados conforme a indicadores de derechos humanos para la planeación y programación a fin de lograr la realización progresiva del derecho de acceso a la justicia.</p>
	<p>12. Asignación apropiada de recursos financieros para el sistema de justicia, conforme a las necesidades actualmente detectadas, en especial para los asuntos no considerados en el proceso de implementación del sistema de justicia penal.</p>
	<p>13. Establecimiento de medidas para la coordinación entre las autoridades de impartición de justicia a fin de establecer estándares comunes y específicos sobre el derecho humano de acceso a la justicia.</p>
	<p>14. Con el aumento de la tasa de litigiosidad de la población, se impone la necesidad de aumentar los recursos humanos y materiales de las instancias operadoras de justicia, a fin de atender tanto la demanda que necesariamente requiera una vía judicial, como para promover las perspectivas de la justicia restaurativa.</p>
	<p>15. Respecto a la obligación de investigar y diagnosticar la situación de derechos humanos, son necesarias instancias administrativas que efectúen esta labor, como las instituciones públicas de derechos humanos, puesto que la ausencia de investigación “puede ser de por sí una vulneración del Pacto”. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, al ser parte del sistema no jurisdiccional de derechos humanos mexicano, tiene las facultades pertinentes para ello. Sin embargo, repite el patrón de ausencia de información, pues en sus informes anuales no da cuenta de diagnósticos sustantivos a partir de sus procedimientos de investigación.</p>
	<p>16. El nuevo modelo penal en proceso de implementación considera la obligatoriedad de brindar servicios mediante personal especializado desde la denuncia o querrela hasta su conclusión, lo cual requiere de una reorganización que sigue pendiente de cumplirse.</p>

## I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí, en particular en el problema identificado 4 (es necesario garantizar la sostenibilidad de las instituciones, en particular, mediante una adecuada asignación de recursos presupuestales y una racionalización de éstos). A esto se añade lo que se especifica en los problemas identificados 1 (la expeditividad requiere de sustento institucional, es decir, de recursos presupuestarios suficientes, considerando establecer un porcentaje mínimo del Producto Interno Bruto), 2 (el presupuesto es insuficiente) y 3 (el presupuesto es insuficiente y se requiere que sea al menos el 2% del presupuesto asignado a acceso a la justicia). Adicionalmente, en los problemas identificados 11 (creación o fortalecimiento de instancias internas que identifiquen las necesidades presupuestales) y 14 (ante el aumento en la litigiosidad, se requieren más recursos humanos y materiales) se ofrecen soluciones y razones más específicas relacionadas con la necesidad de un presupuesto suficiente para la sostenibilidad.

En este caso resalta la importancia de no atenerse meramente a la lectura de las matrices programáticas. El objetivo específico ayuda a entender por qué es necesaria la lectura del diagnóstico antes de proceder a la lectura de las matrices. En este caso, el problema ocurre debido a que el objetivo específico usa un término ambiguo, “sostenibilidad”. ¿Se refiere a que se debe diseñar un plan que fortalezca el acceso a la justicia? Si es así, ¿en qué sentido es que debe fortalecerse, en cuanto a recursos en general o en cuanto a recursos de un tipo particular? ¿O se refiere a un plan para que las instituciones que deben garantizar el acceso a la justicia funcionen mejor para que con ello se resuelvan los problemas considerados en los objetivos específicos 17.1 y 17.2? Si es así no se entiende para qué existe este tercer objetivo específico. Debido a que existe entonces debe ser para especificar algo que va más allá de esos dos objetivos, pero, ¿qué? La respuesta está especificada en el diagnóstico, en lo que se presenta como el problema identificado 4. Aunque no se ofrece una definición del término, se infiere que no habrá continuidad ni trabajo eficiente sin el uso racional de un presupuesto suficiente y adecuado a los requerimientos del derecho bajo consideración.

En el problema identificado 4 se establece el resultado esperado y la condición necesaria para que se logre ese resultado esperado (armonización de la legislación local con la Ley General de Víctimas). Sin embargo, debe notarse también algo que queda implícito: la necesidad de hacer un análisis del presupuesto requerido para las funciones que se desean desarrollar, algo que tendrá que ser analizado usando diversas técnicas (costo-beneficio, costo-eficiencia, por ejemplo).

## II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí en lo que se refiere a la relación entre el objetivo específico con la estrategia 299, aunque se especifique recursos en general. No directamente en lo que se refiere a la relación con la estrategia 300. La relación se vuelve clara cuando se considera el problema identificado 11 acerca de los indicadores de derechos humanos sobre acceso a la justicia (ayudan a la planeación y programación, permitiendo la realización progresiva del derecho). Debe considerarse que, a pesar de los esfuerzos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México en cuanto a la generación de indicadores, que esta no es una práctica compartida por los otros órganos impartidores de justicia. Esto se aclara en el problema

identificado 9 (opacidad y ausencia por tener indicadores; un adecuado diagnóstico y planeación conforme a derechos humanos debe realizarse fundamentalmente a partir de indicadores).

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente. En cuanto a la estrategia 299, no queda claro por qué es necesario un acuerdo interinstitucional para diseñar un plan de recursos públicos. Pareciera que se busca mayor coordinación interinstitucional, pero no se aclara. Ayudaría considerar lo que se plantea en los problemas identificados 5 (relacionado con la coordinación interinstitucional: en cuanto a las áreas de atención especializadas, se han efectuado avances hacia una visión amplia de la igualdad formal y sustantiva en los procesos judiciales; sin embargo, subsisten dificultades para encontrar un sistema coordinado entre las instituciones garantes y los distintos poderes a fin de cubrir las necesidades y asegurar el reconocimiento o el ejercicio de los derechos de las personas en situación de exclusión, desigualdad o discriminación); 6 (en cuanto a las complementariedades de las acciones de los órganos impartidores de justicia: este derecho debe abarcar a las diversas ramas jurídicas posibles, sin limitarse al ámbito penal); y 10 (en cuanto a las medidas que ayudarían tanto a la coordinación interinstitucional como a la transparencia: 1. Favorecer el empoderamiento de la población en materia de derechos; 2. Potenciar la participación de la sociedad civil en las reformas para la implementación del nuevo sistema de justicia penal; 3. Hacer efectiva la simplificación de los procedimientos jurídicos, en particular en materia administrativa y laboral; 4. Fortalecer la red de información intrainstitucional que permita la homologación de criterios de indicadores del derecho humano de acceso a la justicia; 5. Promover el uso de los instrumentos internacionales de derechos humanos; 6. Desjudicializar los conflictos a través del fortalecimiento de los mecanismos de justicia restaurativa), es decir, que existan estándares comunes y específicos sobre el derecho, como se especifica en el problema identificado 13.

En cuanto a la estrategia 300, queda claro que se busca mayor transparencia, pero no queda claro cuál es la relación entre sostenibilidad y ese elemento. Se entiende la importancia de que exista apoyo de la ciudadanía debido a la desconfianza que tiene en los procesos judiciales, y se entiende la importancia de que existan mecanismos como los que se discuten en el objetivo 17.2. Tampoco queda claro cómo el seguimiento y medición del derecho se traduce en sostenibilidad. Esa mayor claridad la da el problema identificado 7, referente al uso y asignación del presupuesto (es preocupante la opacidad y la ausencia de esfuerzo por tener indicadores de derechos humanos que impacten favorablemente en un mejor uso del presupuesto y la determinación de sus necesidades conforme a derechos humanos; es necesario efectuar un diagnóstico de las necesidades y transparentar la actividad administrativa para incrementar la eficacia y eficiencia de las instituciones garantes).

### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Sí, aunque en el diagnóstico se consideran dos elementos adicionales. Se toma como ejemplo el nuevo sistema penal como referencia a lo que se debería lograr en los otros órganos impartidores de justicia, como se establece en el problema identificado 8 en cuanto a la relevancia de la información sobre el acceso a la justicia (el nuevo sistema se vincula en gran medida con los principios de máxima publicidad, no discriminación, validez, pertinencia y formatos abiertos establecidos). Asimismo, en el problema identificado 12 se enfatiza la necesidad de la asignación adecuada y suficiente de recursos financieros

(conforme a las necesidades actualmente detectadas, en especial para los asuntos no considerados en el proceso de implementación del sistema de justicia penal).

Uno de los elementos no considerados en la matriz viene estipulado en el problema identificado 15, en que se aclara a qué instancias ejecutoras deberían estar incluidas en la estrategia 299 (respecto a la obligación de investigar y diagnosticar la situación de derechos humanos, son necesarias instancias administrativas que efectúen esta labor, como las instituciones públicas de derechos humanos, como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal). El otro elemento queda establecido en el problema identificado 16, referente al personal (el nuevo modelo penal considera la obligatoriedad de brindar servicios mediante personal especializado, lo cual requiere de una reorganización).

#### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Como en el caso de los objetivos específicos previos, no hay elementos para el diseño e implementación de políticas públicas. Lo que se propone son cambios tales que modifiquen a las instituciones y el comportamiento de quienes trabajan en dichas instituciones. Se asume que esos cambios –sobre los que no se sabe nada en cuanto a su probabilidad de éxito, tiempo y costo para su realización– resultarán en políticas públicas que sean mejores respecto a lo que se hace actualmente y que también se tengan mejores herramientas para que los órganos impartidores de justicia puedan actuar como las instancias que determinan si leyes o acciones gubernamentales son acordes o no al enfoque de derechos humanos.

Debe considerarse que se deja de lado la relación de los cambios que se proponen con el diseño e implementación de las políticas públicas. Eso puede ser un error. Se considera a las políticas públicas como una variable dependiente, por lo que si la variable independiente (el cambio institucional) está mal especificado entonces no ocurrirá una mejora en el diseño e implementación.

#### *I.4 Objetivo específico 17.4*

Objetivo específico	17.4 Garantizar a las víctimas el acceso a la justicia acorde a estándares de derechos humanos
Estrategias	301. Fortalecer los mecanismos de atención de víctimas, en particular mediante la creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas local y la renovación y revisión de la aplicación efectiva de los protocolos que garanticen el acceso a la justicia.
	302. Reformar el Código Penal del Distrito Federal para que toda muerte violenta de las mujeres se tipifique bajo la hipótesis de feminicidio.
Problemas identificados	1. En lo referente a la atención a víctimas de violaciones de derechos humanos y de hechos delictivos, es necesario tratar el tema de la reparación del daño, el cual incluye: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción (como disculpas públicas y testimonios oficiales), garantías de no repetición (como reformas de leyes y prácticas), incluyendo el enjuiciamiento de personas autoras de las violaciones de derechos humanos. Asimismo, la reparación no puede reducirse a una compensación económica, ni depender de la actividad procesal de las víctimas, y tratándose de violaciones sistemáticas deben adoptarse medidas transformadoras del contexto; en particular, no debe suponer para las víctimas tener que elegir entre formas de justicia, por lo cual es inaceptable que se ofrezcan reparaciones generosas a cambio de impunidad.
	2. La Ley General de Víctimas retoma estándares internacionales estableciendo no sólo lo relativo a la reparación del daño sino reconociendo los diferentes tipos de víctimas –directas, indirectas y potenciales–; derechos específicos –de ayuda, asistencia y atención, acceso a la

	<p>justicia, y en el proceso penal, a la verdad y a la reparación integral–; y las medidas que deben tener –de ayuda inmediata, de asistencia y atención, de apoyo económico y desarrollo, de atención y asistencia en materia de procuración y administración de justicia, y de reparación. Asimismo, dicha legislación establece el marco institucional para que las víctimas de violaciones de derechos humanos o de delitos sean atendidas –Sistema Nacional de Atención a Víctimas–, conforme al cual cada entidad federativa debe crear una comisión ejecutiva de atención a víctimas, donde éstas podrán recibir asesoría y ser inscritas en un registro.</p>
	<p>3. En la atención a víctimas de la Ciudad de México, la asesoría jurídica es fundamental para el nuevo sistema penal y en general para atender las violaciones de derechos humanos. Sin embargo, se encuentra pendiente la creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas local, que proporcionará esa asesoría y, en su caso, el registro de víctimas de violaciones de derechos humanos y de delitos. En ese sentido, se desconoce cómo sería la integración de los asesores jurídicos como una instancia propia y la infraestructura requerida para satisfacer las necesidades de justicia de la población de la capital del país.</p>
	<p>4. En cuanto a la reparación del daño para víctimas de delitos, debe revisarse su implementación según los estándares de derechos humanos.</p>
	<p>5. Es necesario verificar que las sentencias cumplan en particular con la Ley General de Víctimas. Destaca que los asuntos relacionados con la población adolescente sean el rubro más alto en el tema de reparación, con 40 por ciento de los casos, por lo que en función de su interés superior es conveniente priorizar su revisión conforme a los estándares indicados.</p>
	<p>6. Existe la necesidad de asumir un compromiso serio con las víctimas de violaciones de derechos humanos y/o delitos, y conforme a ello crear la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para la Ciudad de México, que permita su atención y una reparación integral del daño. Una situación particular de reparación del daño es la que debe establecerse mediante la implementación de una regulación del error judicial conforme a estándares de derechos humanos.</p>
	<p>7. Establecimiento de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México, y garantía de recursos humanos y materiales suficientes para la asesoría jurídica y registro de víctimas.</p>
	<p>8. Remoción de los obstáculos estructurales para acceder al sistema de justicia, en condiciones de igualdad, de las personas que son discriminadas a consecuencia de su condición social, económica, étnica o por cualquier otra condición; es decir, fortalecer la ciudadanía social en todo el sistema de justicia.</p>
	<p>9. Fortalecimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal como instancia de acceso a la justicia.</p>
	<p>10. Fortalecimiento de la independencia, capacidades de investigación y técnicas periciales de las instituciones involucradas en la procuración de justicia, y defensa adecuada, particularmente para el acceso a la justicia en los casos de violencia de género.</p>
	<p>11. Es necesario posicionar la situación específica de los feminicidios en la Ciudad de México. En la actualidad, se evidencia la falta de coherencia entre las propias cifras oficiales.</p>
	<p>12. Un aspecto relevante en relación tanto con las víctimas como con las personas probables responsables es la investigación de los hechos delictivos de los casos. La relevancia de este aspecto deriva de que se debe frenar la “tendencia a detener para investigar, en lugar de investigar para detener”, lo que implica el fortalecimiento de las capacidades, técnicas y tecnologías de investigación, así como de protocolos de investigación y servicios periciales autónomos, teniendo especial valor la ciencia y genética forenses, a fin de lograr investigaciones imparciales, independientes y exhaustivas, tanto por las autoridades de procuración de justicia como por las de defensoría pública.</p>
	<p>13. Revisión de los criterios para el registro de feminicidios en la Ciudad de México, y de la aplicación adecuada de los protocolos en la materia.</p>

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Sí. Como se ha visto en los objetivos específicos previos, se presentan varias soluciones, en particular en las referencias que se hacen a la Ley General de Víctimas en el problema identificado 2 (retoma estándares internacionales en cuanto a reparación del daño, reconociendo diferentes tipos de víctimas, derechos específicos, medidas que deben tener y el marco institucional que se debe tener) y en forma más específica en el problema identificado 5 (verificar que las sentencias se cumplan en particular con dicha Ley). En tres problemas identificados se establecen las razones por las que se enfatiza el tema de la reparación del daño: 1 (no puede reducirse a una compensación económica, ni depender de la actividad procesal de las víctimas, y tratándose de violaciones sistemáticas deben adoptarse medidas transformadoras del contexto; restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición), 4 (debe revisarse su implementación según los estándares de derechos humanos) y 6 (debe establecerse mediante la implementación de una regulación del error judicial conforme a estándares de derechos humanos).

## II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Parcialmente. En el objetivo específico se establece garantizar a las víctimas el acceso a la justicia y en las estrategias se establece fortalecer los mecanismos de atención a víctimas, crear la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas local, revisión de la aplicación efectiva de los protocolos que garanticen el acceso a la justicia y reformar el Código Penal del Distrito Federal para que toda muerte violenta de mujeres sea tipificada como feminicidio. No queda claro cómo estos cambios se traducen en que se garantice el acceso a la justicia, en especial cuando se consideran todos los cambios institucionales que se proponen en los objetivos específicos 17.1, 17.2 y 17.3.

## III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Parcialmente ya que se proponen soluciones institucionales y legales en un nivel muy general. Sin un contenido claro es difícil saber cuál sería la mejor manera de resolver lo que se plantea.

## IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Parcialmente. Primero, las soluciones que se proponen en el diagnóstico dan un contenido más sólido en cuanto a lo que se debe considerar para la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México, como se establece en los problemas identificados 3 (la asesoría jurídica es fundamental, aunque se encuentra pendiente la creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas local que proporcionará esa asesoría y, en su caso, el registro de víctimas de violaciones de derechos humanos y de delitos), 6 (asumir un compromiso con las víctimas de violaciones de derechos humanos y/o delitos, y conforme a ello crear la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para la Ciudad de México, que permita su atención y una reparación integral del daño), 7 (garantía de recursos humanos y materiales suficientes para la asesoría jurídica y registro de víctimas). Debe notarse, asimismo, que en algunos de los problemas identificados ya mencionados se aclaran varias ambigüedades acerca del posible funcionamiento de la Comisión. Segundo, en el diagnóstico no se hace referencia al Código Penal, aunque sí a los feminicidios en los problemas identificados 10 (fortalecimiento de la independencia, capacidades de investigación y técnicas periciales de las instituciones involucradas en la procuración de

justicia, y defensa adecuada, particularmente para el acceso a la justicia en los casos de violencia de género), 11 (es necesario posicionar la situación específica de los feminicidios; se evidencia la falta de coherencia entre las propias cifras oficiales) y 13 (revisión de los criterios para el registro de feminicidios y de la aplicación adecuada de los protocolos en la materia). Estos elementos podrían aclarar lo que deba ser incluido en el Código, en cuanto a la interpretación de las modificaciones que se realizaran o en cuanto a cambios que deban darse independientemente de lo que se incluya en el Código. Tercero, se incluyen tres elementos que van más allá de lo especificado, elementos que se determinan en los problemas identificados 8 (remoción de los obstáculos estructurales para acceder al sistema de justicia en condiciones de igualdad y fortalecer la ciudadanía social en todo el sistema de justicia), 9 (fortalecer a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal como instancia de acceso a la justicia) y 12 (investigación de los hechos delictivos de los casos: frenar la “tendencia a detener para investigar, en lugar de investigar para detener”; fortalecer las capacidades técnicas, tecnologías de investigación, protocolos de investigación y servicios periciales autónomos).

## V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

En este caso se presentan varios procesos que se consideran relevantes para llegar a una situación adecuada de acceso a la justicia. Estos elementos dan mayor contenido a los procesos que deban ser implementados para obtener el resultado esperado. Como se ha mencionado en los otros casos, el énfasis es en los arreglos institucionales y ahora en procesos internos y legales. El enfoque sigue siendo en elementos que puedan llevar al desarrollo de políticas públicas acordes al enfoque de derechos humanos.

### *1.5 Objetivo específico 17.5*

Objetivo específico	17.5 Reparación del daño por error judicial como garantía de la impartición de justicia
Estrategias	303. Realizar un análisis intersectorial sobre la forma apropiada de reconocimiento y regulación en la legislación del derecho a la reparación del daño por error judicial, a partir de casos de violación al derecho de acceso a la justicia.
	304. Establecer los parámetros y normatividad aplicables para la reparación del daño por error judicial.
Problemas identificados	1. El derecho a un recurso efectivo está establecido en los artículos 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dicho recurso debe permitir atender a la situación de exclusión social de las personas, lograr la cesación de las violaciones de derechos humanos, proveer una reparación del daño, ser “idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos”, ser “efectiva su aplicación por la autoridad competente” (ésta no puede carecer de medios para ejecutar sus decisiones), y deben adoptarse “medidas provisionales para evitar la repetición de las violaciones y reparar cuanto antes cualquier daño”. La efectividad del recurso implica tanto su diseño normativo, como su eficacia empírica a fin de que no sea ilusorio.
	2. En particular, para ser eficaces en la ejecución de las sentencias, los recursos requieren medidas presupuestarias cuando se condena al Estado, ya que “las normas de presupuesto no pueden justificar la demora durante años del cumplimiento de sentencias”. Conforme ello, se requiere protección e indemnización respecto del error judicial (artículos 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Por otro lado, debe existir información accesible sobre los recursos.
	3. En la efectividad del recurso, un asunto pendiente es regular el error judicial y la reparación de su daño. Si bien ahora esta figura es reconocida en tesis aisladas, persiste la ausencia de indicadores que permitan conocer su situación.

	4. Regulación de la responsabilidad estatal por error judicial y reparación de su daño.
	5. Revisión de los criterios de reparación del daño en los procedimientos sobre hechos delictivos o violaciones de derechos humanos, conforme a la Ley General de Víctimas.
	6. Implementación de un fondo con los recursos financieros necesarios para el pago de las deudas del Gobierno de la Ciudad de México con motivo de resoluciones judiciales establecidas en su contra.
	7. En lo referente a la ejecución de sentencias en contra del Gobierno de la Ciudad de México, uno de los factores que afectan la efectividad de los recursos en el acceso a la justicia se vincula con la ausencia de ejecución de sentencias. Al respecto, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal documenta la reiterada ausencia de efectividad.

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

Parcialmente. El énfasis es en presentar problemas y limitaciones en lo que se ha hecho, en particular en lo que se refiere a que no ha sido regulado, como se plantea en los problemas identificados 3 (un asunto pendiente es regular el error judicial y la reparación de su daño; persiste la ausencia de indicadores que permitan conocer su situación) y 4 (regulación de la responsabilidad estatal por error judicial y reparación de su daño). La solución se plantea en el problema identificado 5 (revisión de los criterios de reparación del daño en los procedimientos sobre hechos delictivos o violaciones de derechos humanos conforme a la Ley General de Víctimas). Aunado a esto, se especifican las bases que sustentan esto en los problemas identificados 1 (artículos 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y 2 (la necesidad de presupuesto: para ser eficaces en la ejecución de las sentencias, los recursos requieren medidas presupuestarias cuando se condena al Estado; se requiere protección e indemnización respecto del error judicial, como está determinado en los artículos 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y existir información accesible sobre los recursos).

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Existe claridad en el objetivo específico (reparar el error judicial), pero no en cuanto a las estrategias. Por una parte, la estrategia 303 establece dos acciones: 1. Determinar casos de violación al derecho de acceso a la justicia, y 2. Realizar un análisis intersectorial de dos elementos: reconocimiento y regulación en la legislación del derecho a la reparación del daño por error judicial. Por otra parte, la estrategia 304 plantea dos acciones: 1. Establecer parámetros y establecer normatividad aplicable para la reparación del daño por error judicial. Se plantea en las estrategias determinar el problema, lo extendido que pueda estar y cómo debe ser resuelto desde la ley. En esto no queda claro cómo eso se traduce en la reparación del daño o cómo prevenir que ocurra.

### III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí en cuanto a estudiar el problema para determinar las formas de reconocerlo y legislar sobre el mismo a partir de parámetros y normatividad aplicable. No en cuanto a cómo se deba traducir eso en acciones particulares que resuelvan el problema en casos concretos.

### IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

Parcialmente. Coinciden en cuanto a los elementos legales que deben ser considerados y en parte en cuanto a lo que se debe hacer, como se puede corroborar en la respuesta a la pregunta I de esta sección. Sin embargo, en el diagnóstico se presentan dos problemas identificados que deberían ser considerados como una solución por el lado del presupuesto para reparación del daño. En el problema identificado 6 se plantea una solución en cuanto a un fondo (implementar un fondo con los recursos financieros necesarios para el pago de las deudas del Gobierno de la Ciudad de México con motivo de resoluciones judiciales establecidas en su contra). Por su parte, en el problema identificado 7 se explica el porqué de la necesidad del fondo propuesto (uno de los factores que afectan la efectividad de los recursos en el acceso a la justicia se vincula con la ausencia de ejecución de sentencias).

### V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

Lo que se plantea en esta sección es un elemento que debería llevar al diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. En este caso se busca determinar estándares en cuanto al comportamiento que lleve a reducir el daño por error judicial, estándares que no son claros a partir de lo que se discute. Lo que se plantea en el objetivo específico y en las estrategias es la obtención de información para determinar aquello que será un insumo para buscar corregir el problema de acceso a la justicia. Se sientan las bases para determinar las políticas públicas, no las políticas públicas mismas.

#### *1.5 Objetivo específico 17.6*

Objetivo específico	17.6 Fomentar entre la población que vive y transita en la Ciudad de México, el uso de los mecanismos alternativos para resolver sus controversias
Estrategias	305. Generar campañas de difusión y promoción respecto a las ventajas, beneficios y alcances de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, a efecto de desarrollar la cultura de utilización de dichos mecanismos. 306. Fortalecer las actitudes y habilidades de las personas facilitadoras encargadas de aplicar los mecanismos alternativos de solución de conflictos, a efecto de que su participación en la solución del conflicto permita a los intervinientes identificar las bondades de esa solución alternativa. 307. Analizar la necesidad y, en su caso, crear nuevas unidades que faciliten a la población de la Ciudad de México el acceso a las instancias de aplicación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.
Problemas identificados	1. Por lo que toca a los mecanismos alternativos de solución de controversias, reconocidos en el artículo 17 constitucional, éstos homologarán su diversidad mediante ley general. En la homologación deberá evitarse que estos mecanismos generen una justicia subestándar, así como que obstruyan el derecho a obtener el pronunciamiento de un tribunal, y deberán “respetarse los elementos fundamentales del debido proceso y preservarse la independencia e imparcialidad de

	<p>quienes administran tales cauces”, valorando apropiadamente que el acceso a estos mecanismos sea voluntario, aun cuando puedan establecerse incentivos para favorecer su uso. Finalmente, deberá considerarse la necesidad de salvaguardar un núcleo no valorable por este tipo de mecanismos. Lo anterior se suscribe dentro del proceso de implementación general del país.</p>
	<p>2. La justicia alternativa ha tenido un impacto favorable en la atención de los casos. Por lo anterior, es necesaria la difusión de los mecanismos alternativos de solución de conflictos a efecto de desarrollar en la ciudad la cultura de su utilización para dar solución pacífica de los conflictos; además, se deben fortalecer las actitudes y habilidades de las personas facilitadoras encargadas de aplicar dichos mecanismos y, de ser necesario, crear nuevas unidades que simplifiquen a la población de la Ciudad de México el acceso a las instancias de aplicación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.</p>

I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico?

No. Se describe brevemente la base constitucional y lo que se deberá hacer, aunque la descripción no sea clara. Esto se especifica en el problema identificado 1 (reconocidos en el artículo 17 constitucional; homologarán su diversidad mediante ley general). Asimismo, se establece el objetivo general de esos mecanismos en el problema identificado 2 (es necesaria la difusión de los mecanismos alternativos de solución de conflictos a efecto de desarrollar en la ciudad la cultura de su utilización para dar solución pacífica de los conflictos).

II. ¿Existe claridad en el objetivo específico y estrategia?

Sí. El objetivo específico busca fomentar el uso de mecanismos alternativos y las estrategias buscan generar campañas de difusión y promoción (305), fortalecer actitudes y habilidades de facilitadores y facilitadoras (306) y analizar necesidad o crear nuevas unidades (307).

III. ¿Se propone una solución en la relación objetivo específico-estrategias?

Sí, como se puede corroborar en la respuesta II de esta sección. Para fomentar el uso de mecanismos se requieren campañas de difusión y promoción, fortalecer las actitudes y habilidades de quienes facilitan la aplicación de los mecanismos y analizar la posibilidad de crear nuevas unidades.

IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa?

En el diagnóstico no se plantean soluciones. Se establece lo que deberán hacer como objetivos generales, pero no ideas acerca de cómo se puede hacer eso en forma más concreta. En la matriz programática se retoman elementos planteados en el diagnóstico (ver problema identificado 2).

V. ¿Qué problemas se deben considerar para el diseño de políticas públicas?

El problema que se plantea indirectamente es el de la regulación de esos mecanismos alternativos, siendo que eso no se menciona en las estrategias o en el diagnóstico. Como en la respuesta V del objetivo específico 17.5, se plantean elementos a considerar para el diseño de políticas públicas, no políticas públicas como tales.

## II. Problemas no incluidos

En este caso se incluyen elementos para lo que no hubo mucha claridad en cuanto a en qué objetivo específico podrían ser incluidos.

<b>Problemas no incluidos</b>
1. Es importante recuperar la función judicial como “instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, discapacitados, menores, ancianos, población de bajos ingresos, etc.”.
2. Fuerte necesidad de una política gubernamental decidida para la adopción de medidas especiales respecto a la discriminación por género.
3. Se requiere mejorar la eficacia en la persecución.
4. La prontitud, oportunidad y expeditéz de la administración de justicia se garantiza en los artículos 17 de la Constitución Política y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el plazo razonable, en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El plazo razonable se valora atendiendo a: la complejidad del asunto y al comportamiento de las partes; la conducta de las autoridades judiciales; la afectación que pueda tener la persona que busca la protección judicial, en relación con la materia objeto de la controversia; y a un análisis global del procedimiento considerando las particularidades del caso. Este criterio de atención es extensivo a otras autoridades.
5. Cuando la justicia es efectiva, existe una importante posibilidad de que aumente la búsqueda de resolución de conflictos a través de los mecanismos institucionales, así como que personas de otras entidades federativas busquen litigar sus casos en la Ciudad de México si consideran que en ésta se garantiza mejor el derecho de acceso a la justicia.
6. Al respecto, con la demanda de servicios de justicia, se registran avances dispares en la implementación de herramientas judiciales que descongestionen el sistema o la desjudicialización de los procesos.
7. Es necesario recordar que en materia laboral se ha señalado la persistencia de una gran cantidad de formalismos jurídicos, cuestión que sobrecarga el trabajo, aunada al déficit de actuarios, notificadores y salas para la atención, lo que resulta perjudicial porque, con el paso del tiempo, se afianzan malas actuaciones y prácticas ilegítimas. Si bien se ha informado sobre modificaciones en proceso que permitirán brindar una mejor y más oportuna atención, en particular a partir de la oralidad, será necesario contrastar estos objetivos con sus resultados a lo largo del tiempo.
8. El paso a la oralidad ha tenido un efecto inmediato en la administración de justicia, ya que el tiempo de resolución ha disminuido.
9. La justicia restaurativa ha representado una oportunidad de solución alternativa para miles de personas en la Ciudad de México. Esto, sumado a los criterios agregados en virtud del sistema oral, ha posibilitado la mejoría según las mediciones de los indicadores de eficacia de algunas autoridades garantes del derecho de acceso a la justicia. De ahí la importancia del fomento de su uso entre la población que vive y transita en la ciudad.
10. En el caso del Ministerio Público deben fortalecerse particularmente sus capacidades. Existen denuncias importantes efectuadas desde la sociedad civil respecto a deficiencias en las investigaciones tales como: las deficiencias por motivaciones políticas que derivan en hipótesis inverosímiles, estigmatización de las víctimas y encubrimiento de actuaciones deficientes o violatorias de derechos humanos por parte de la policía capitalina o ministerial.

De estos destacan cuatro: los problemas no incluidos 1 (recuperar la función judicial como instrumento para la transformación de las relaciones de poder), 2 (necesidad de una política gubernamental decidida para la adopción de medidas especiales respecto a la discriminación por género), 6 (se registran avances dispares en la implementación de herramientas judiciales que descongestionen el sistema o la desjudicialización de los procesos) y 10 (en el caso del Ministerio Público deben fortalecerse particularmente sus capacidades).

El problema no incluido 1 (función judicial para la transformación) establece la necesidad de un sistema activista y que en apariencia tomaría funciones ejecutivas y legislativas para cumplir con lo estipulado. Cabría asumir que esto se relaciona más con el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, pero sería factible que en áreas más limitadas aplicara a todas las organizaciones integrantes del poder judicial. La duda que queda es si es algo posible cuando se considera el problema no incluido 6 (descongestionar el sistema y desjudicialización). ¿Tiene sentido buscar cargar más al sistema cuando ya está saturado?

En cuanto al problema no incluido 2 (discriminación por género), se plantea un problema que excede el ámbito judicial, por lo que la necesidad de enfatizar este elemento tendría más sentido en el derecho a la igualdad y no discriminación. Tendría más sentido, tal vez, aceptar que el eje rector de los derechos humanos es la igualdad y no discriminación para que se alinee el diseño e implementación a ese elemento.

Finalmente, en cuanto al problema no incluido 10 (fortalecer las capacidades del Ministerio Público), no se hizo mención explícita una sola vez en las matrices programáticas. El problema por determinar, tal vez, sea lo adecuado de las diferencias establecidas entre impartición de justicia y acceso a la misma. Si la impartición de justicia es inadecuada, ¿es posible que el acceso a la justicia sea exitoso?

### **III. Recomendaciones para el capítulo**

Aunque en este caso fue más sencillo relacionar los problemas no identificados del diagnóstico con las matrices programáticas, llama la atención que se propongan soluciones que suenan lógicas, pero para las que no se ofrece mucha evidencia empírica y en que no se consideren estudios relacionados con el costo y tiempo que tardarían en ser realizadas las recomendaciones propuestas. El problema, entonces, es que no existe información que permita saber el tiempo requerido para llevar a cabo los cambios propuestos y los recursos que se requerirían para ello. Más importante: el que una propuesta suene lógica o parezca implementable no es lo mismo que de hecho sea lógica y sea implementable.

El énfasis del capítulo es en reformas de corte institucional y de procesos de actuación que se asume llevarán a una adecuada implementación de aquello que lleve a la realización del derecho de acceso a la justicia. Debe reconocerse, sin embargo, que no hay mucha claridad en cuanto a qué se deba hacer para obtener los resultados esperados. Como tal, no se especifican problemas en cuanto al diseño e implementación de políticas públicas. Lo que se establece aquí es que si se realizan los cambios especificados y que si esos cambios funcionan como se espera que entonces se producirán políticas públicas adecuadas y acorde al enfoque de derechos humanos. No sólo eso. Debido a que el sistema judicial funcionaría mejor, se espera que el Tribunal Superior de Justicia, como la corte de apelación más alta de la Ciudad de México, tenga las herramientas requeridas para ser el árbitro en cuanto a violaciones a los derechos humanos en general y en cuanto al derecho de acceso a la justicia en lo particular. No se aclara esto en el diagnóstico o en las matrices, pero se puede inferir.

Al igual que en otros capítulos, se hacen referencias indirectas a las personas que viven y transitan en la Ciudad de México, pero en ningún momento se establece que se deba conocer a las y los sujetos de

derechos y los problemas que enfrentan ante un sistema que dista de ser eficiente o funcionando acorde a los ideales de los derechos humanos. Es notable que se mencione dos veces la necesidad de conocer a las y los sujetos de derechos en el contexto particular del acceso a la justicia (estrategias 301 y 307). El foco de atención del capítulo es la reforma del sistema judicial, pero sin que exista claridad en cuanto a cómo y cuándo va a participar la ciudadanía en este proceso de cambio.

En las matrices programáticas se presentan muchos elementos que ayudarán al diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, pero ello será más claro una vez que se obtenga la información que se especifica y que estén operando adecuadamente las organizaciones que deben ser ajustadas acorde a los parámetros planteados.

#### **IV. Recomendaciones generales**

Para este momento debe quedar claro que existen dos problemas en todos los capítulos. Por una parte, se salta de la presentación de problemas que se asume son públicos y soluciones que se asume son viables a la idea de que ya es implementable el Programa. Es posible que lo sea en muchos casos, en particular si es posible asociar lo mandatado con actividades institucionales –siempre y cuando se adecuen esas actividades institucionales con lo mandatado. No se consideró el paso intermedio de revisar la factibilidad de lo propuesto y el análisis de cuántos recursos (dinero, personal, computadoras y demás) sería el mínimo requerido para realizar lo mandatado. Por otra parte, existen demasiadas variaciones en cuanto al énfasis que se da a los mecanismos para solucionar los problemas identificados. Esto no es un problema por sí mismo. Es un problema cuando se considera que las políticas públicas requieren de la conjunción de varios elementos para que sean exitosas. En la medida que se privilegie una solución sin considerar que otros elementos se mantienen constantes es posible que se presenten muchas limitaciones para el éxito de lo propuesto en el Programa.

Debe considerarse lo planteado sobre los dos problemas como una advertencia acerca de que existen elementos que pueden dificultar la implementación. No debe interpretarse como una certidumbre pues no se plantea que sea imposible implementarlo, sino que existen retos y que hay que estar al pendiente de ello para solucionarlos.

## XIV. CONCLUSIONES

El Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, como el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, se sustenta en la idea que existen problemas que deben ser considerados como públicos y cuya solución depende de la implementación de lo mandado por parte de las instancias ejecutoras de los tres poderes. El carácter público parece estar dado por el acuerdo entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y el gobierno en cuanto a la inclusión de esos problemas en el Programa. A partir de ese documento se espera resolver los problemas identificados (o al menos aminorarlos) y modificar tanto el diseño como la implementación de las políticas públicas. En este momento el énfasis es en el cumplimiento del Programa. En las matrices programáticas para cada derecho y grupo de población se incluyen elementos del enfoque de derechos humanos que se espera contribuyan al diseño e implementación de políticas públicas. Se espera que con este proceso mejore el actuar gubernamental y que, eventualmente, se logre la realización de los derechos humanos.

Como se recordará, cada capítulo está integrado por un diagnóstico y una matriz programática. Cada matriz programática está integrada por objetivos específicos, que a su vez incluyen estrategias, metas a dos años, metas a 2021, indicadores e instancias ejecutoras (aparecen como entes responsables). La idea es que cada instancia implemente lo que se determina en las relaciones objetivo específico, estrategia, meta a dos años y meta a 2021. El cumplimiento es registrado semestralmente en la plataforma SIIMPLE de la Secretaría Ejecutiva, aunque el cumplimiento y avance no se mida en este momento con indicadores. Lo interesante, o peculiar, del proceso de seguimiento y evaluación es que se realiza de dos maneras. Por una parte, la Subdirección de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría Ejecutiva determina la relación entre lo que las instancias ejecutoras reportan como acciones para dar cumplimiento y lo que se establece en la relación objetivo específico, estrategias, metas a dos años e indicadores (en realidad metas o estrategias, dependiendo del caso). Por otra parte, la Subdirección de Capacitación y Transversalización promueve el seguimiento participativo en los Espacios de Participación (un Espacio por capítulo, aunque no todos estén sesionando). A partir de un plan de trabajo determinado por las organizaciones de la sociedad civil, instancias ejecutoras y academia que participan en los Espacios se acuerdan las acciones a realizar, buscando hacer que el actuar gubernamental sea más transparente y responsable ante las organizaciones de la sociedad civil. El plan de trabajo no incluye todos los elementos que se contemplan en las matrices, sino aquellos que se consideraron prioritarios en los Espacios.

El Programa es una pieza clave en todo el proceso de políticas públicas. Es la herramienta para reorientarlo. Se asume que funcionará, aunque en realidad es una esperanza (las razones para esta aseveración se explican a lo largo de este apartado). Asimismo, la herramienta no es el proceso mismo. Para entenderlo es necesario revisar los elementos que conforman al proceso, sus interacciones y el lugar del Programa dentro de ese proceso: las y los sujetos de derechos, organizaciones de la sociedad civil, academia, instancias ejecutoras, personal al interior de las mismas, las relaciones existentes al interior y entre instancias (jerárquicas por ley o no, juegos de poder, entre otros), las relaciones que se esperan crear (y la posibilidad que resulten en algo no esperado, es decir, es necesario considerar por adelantado aquello que puede resultar en problemas y retos para la implementación a partir de todos los elementos que afectan el proceso), entre muchos otros elementos.

## XIV.1 Retos externos al Programa

Es sencillo enunciar que el Programa deba reorientar el proceso de las políticas públicas. No se debe ignorar lo engañosa que es en cuanto a todas las complejidades que se dejan de lado. A final de cuentas, se está hablando del funcionamiento de un sistema y de los subsistemas que lo conforman y que se espera sea modificado.<sup>25</sup>

Primero, la frase asume que se tiene información suficiente acerca de cómo funcionan las instancias ejecutoras tal que se conocen y se pueden prevenir problemas, considerar posibles retos y saber qué consejos dar para resolver aquellos que resulten de la implementación del Programa. No es el caso. Ni siquiera se tiene información en cuanto a si las instancias ejecutoras pueden coordinar sus acciones al interior y entre instancias, y si es posible que en efecto las coordinen. Se regresa al problema de la importancia de conocer cómo de hecho funcionan esas instancias ejecutoras.<sup>26</sup> Como ya se mencionó en el primer apartado, se desconoce la forma en que trabaja el gobierno de la Ciudad y la forma en que trabaja cada una de las instancias ejecutoras que lo conforman, sin considerar la complejidad adicional de las personas externas que participan, y que quieren participar, en el proceso y que buscan modificar el actuar gubernamental.

Segundo, el problema con el desconocimiento es que afecta las expectativas y percepciones que se tienen respecto al actuar gubernamental. Se asume que si existe el Programa que por tanto es implementable. Se tiene evidencia, a partir del análisis presentado en este documento, que eso no es el caso para todas las estrategias, y se tiene evidencia a partir de los informes sobre la implementación que ha presentado la Subdirección de Seguimiento y Evaluación. Se asume, asimismo, que es casi inmediato el proceso de aprendizaje e implementación del Programa ya que es obligación de las instancias, pero, ¿es posible? Si es posible, ¿en qué tiempo lo es? No se sabe. Sin embargo, el problema es que los dos actores agregados más interesados en el cumplimiento del Programa responden a incentivos diferentes. Se puede simplificar esto: las organizaciones de la sociedad civil buscan cambios rápidos pues son activistas, en tanto que las instancias ejecutoras pueden estar de acuerdo con realizar cambios, pero con el debido análisis y tiempo (el conservadurismo de todo gobierno ya instaurado).

Tercero, es con las relaciones objetivo específico, estrategia y metas que se espera modificar las dinámicas al interior de las instancias ejecutoras y entre instancias. En realidad, lo que se busca es modificar el comportamiento de quienes toman decisiones al interior de las instancias ejecutoras (de ahí

25. Para una introducción general al tema, ver Ludwig von Bertalanffy: *Teoría general de los sistemas: Fundamentos, desarrollo, aplicaciones* (México: Fondo de Cultura Económica, 2006). Una visión interesante en cuanto a estos elementos y la relación entre gobiernos y mercados es Kristof Van Assche, et al.: *Evolutionary Governance Theory: An Introduction* (New York: Springer, 2014), aunque es un libro más teórico que práctico. Para una idea de las complejidades y problemas al interior de las burocracias públicas en el tema de políticas públicas, relacionado con las complicaciones de los sistemas, ver: Edward C. Page and Bill Jenkins: *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands* (New York: Oxford University Press, 2005). Aunque prominente, se recomienda no considerar a Niklas Luhmann, heredero de Robert Parsons.

26. Un sesgo extraño en la administración pública en el país es el énfasis en conocer la parte legal, casi asumiendo que ello basta para explicar cómo funciona el gobierno, sea nacional o local. Ver, por ejemplo, Ignacio Pichardo Pagaza: *Introducción a la nueva administración pública en México* (México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002) y Alfonso Nava Negrete: *Derecho administrativo mexicano* (México: Fondo de Cultura Económica, 2007). No basta con conocer lo que establece la ley. Es necesario conocer cómo trabajan las instancias, siendo que el aspecto legal es una parte de lo que debe ser estudiado. Aunque es cierto que los estudios de políticas públicas están cambiando este énfasis, también es cierto que el énfasis normativo y legal sigue siendo muy fuerte en los estudios de la burocracia en México.

el énfasis en capacitar y sensibilizar). Asimismo, se espera cambiar las reglas del juego gubernamental ya que con eso se espera se produzcan diferentes resultados. Sin embargo, en ningún momento se consideran cambios institucionales, cambios que van más allá de las leyes. El tema de la ingeniería institucional y cómo el cambio de incentivos debería traducirse en resultados diferentes no se discute en parte alguna del Diagnóstico y Programa.

Cuarto y último, en el Programa se asumen relaciones lineales en cuanto a las variables. Se asume que para todo problema hay una solución que debe funcionar y que el cambio en el problema será directa o indirectamente proporcional al cambio que ocurra en aquello que lo soluciona. Si, por ejemplo, faltan medicinas entonces es necesario suministrar más, si faltan guarderías basta con construir más o adaptar construcciones que puedan cumplir con esas funciones. En ningún momento se consideran los rendimientos decrecientes, la elasticidad de la demanda o de la oferta, y otros elementos que darían una mejor idea de qué tan realista es esperar cierto tipo de resultados y en qué tiempos. En ningún momento se consideran externalidades positivas o negativas en ese proceso.<sup>27</sup> Una externalidad positiva de la educación es una ciudadanía más crítica y reflexiva, por ejemplo, en tanto que una externalidad negativa de solucionar el problema del agua es que se reduce la disponibilidad de agua en los lugares de los que se sustrae. Tampoco se consideran relaciones no lineales y la emergencia de nuevas dinámicas.<sup>28</sup> Dado que el gobierno es un sistema complejo, resulta difícil creer que lo que se haga por solucionar un problema no tenga repercusiones en otras partes del sistema. Por ejemplo, se pueden construir más guarderías en lugares seguros, pero ello requiere que exista transportación adecuada y segura, seguridad para las personas en las instalaciones, personal suficiente y capacitado que permitan flexibilidad en los horarios y el trato esperado para niñas y niños, entre otros. Estos cambios pueden tener resultados esperados (menos estrés para papás y mamás, por ejemplo) y no esperados (aumento de robos en la zona, por ejemplo, o mayores problemas de congestión en el transporte público), además de elementos emergentes (nuevas tiendas con artículos y productos para niñas y niños, nuevas opciones de comida, patrones diferentes de comportamiento, entre otros).

Los cuatro elementos pueden verse como una desviación respecto al objetivo del documento. No lo es. Con el Programa se deben resolver problemas reales que sean públicos, tomando en consideración el contexto en que se darán las interacciones para resolver esos problemas. El Programa funcionará o no en la medida que no se ignoren las complejidades que caracterizan al sistema que se busca modificar. Debe quedar claro, entonces, que el proceso de implementación del Programa va mucho más allá de tener un documento adecuado y de proponer soluciones a los problemas. Incluso si el proceso por el que fue creado el Programa haya sido el correcto y el documento resultante sea el mejor posible eso es sólo una condición necesaria para su éxito en cuanto a la implementación. En la medida que el Programa refleje adecuadamente los problemas públicos, proponga soluciones viables y dé claridad en cuanto al actuar que deben seguir las instancias ejecutoras en esa medida se lograrán sentar las bases para el avance

27. Para una discusión general de las externalidades, ver Richard Cornes and Todd Sandler: *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods* (New York: Cambridge University Press, 1996). Una buena introducción a conceptos económicos de uso generalizado en las ciencias sociales es Todd Sandler: *Economic Concepts for the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press, 2001). No se asume que la economía sea la única forma en que se pueda entender la realidad o que sea la mejor. A pesar de algunas limitaciones a ese enfoque, no deja de ser cierto que da claridad en cuanto a los costos y características de las soluciones que se consideran para algún problema dado. Debe reconocerse, asimismo, que el uso cada vez más extendido de esta forma de razonar en las ciencias sociales ha resultado en mayor claridad.

28. Ver, por ejemplo, Geert Teisman, et al. (Editors): *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments* (New York: Routledge, 2009)

en los derechos humanos en la Ciudad de México, siempre y cuando las instancias ejecutoras puedan cumplir con lo que se les asigna. Eso no depende de la “voluntad política” o de frases similares que no tienen relevancia explicativa, aunque intuitivamente digan algo relevante. El problema reside en estudiar y analizar los retos que el Programa crea para las diferentes instancias ejecutoras, dados los problemas y retos que ya confrontan. Hasta las y los servidores más interesados en cumplir con lo mandado pueden fracasar en el intento.<sup>29</sup> La justificación y necesidad de evaluar el diseño del Programa resulta clara. También debería resultar clara la necesidad de ir más allá del Programa y considerar que no basta con evaluar su diseño, como ocurrió con el Programa 2009, ya que en ese contexto más amplio se encuentran las razones por las que la implementación dista de ser adecuada y dista aún más de acercarse a lo que se busca alcanzar.

#### **XIV.2 La relación Diagnóstico-Programa**

El problema que se ha analizado a lo largo de los apartados es si el diseño del Programa es adecuado o no. Esto se traduce en determinar si existe una relación clara entre cada diagnóstico y sus matrices programáticas. Se esperaría una relación estrecha tal que las matrices reflejaran los problemas identificados en los diagnósticos, al tiempo que retomaran las soluciones propuestas. Asimismo, se esperaría que los problemas identificados fueran traducidos en acciones concretas que permitieran obtener los resultados esperados, y que esas acciones concretas se pudieran derivar del diagnóstico y de las matrices programáticas (esto sería lo que reportarían las instancias ejecutoras en la plataforma SIIMPLE).

Como se recordará del análisis de cada uno de los capítulos, en algunos casos existe una relación entre diagnóstico y matrices, pero una que deja más dudas que respuestas, sea porque la traducción de diagnóstico a matriz no se atuvo al diagnóstico o porque se incluyeron elementos no considerados en el diagnóstico. No es exagerado decir que el diagnóstico fue optativo en varios de los capítulos analizados. El problema reside en saber qué tan débil es la relación entre las dos partes.

El o la lectora atenta habrá notado que se usó un criterio sencillo de lectura para determinar la relación entre diagnóstico y matrices programáticas. Se asumió que: 1. Existen pocas ambigüedades en los conceptos usados y en cuanto a que lo planteado como solución; y 2. Basta la existencia de una similitud entre lo que se plantea en las dos partes para asumir que existe una relación. En otras palabras, se buscó meramente ver si se podían relacionar. Esto es una valuación similar a lo que se hace cuando se construyen escalas, como la de Lickert.<sup>30</sup> La idea es que diferentes personas valoren una aseveración y de esa valoración se establezcan criterios de clasificación. Por ejemplo, se buscaría determinar si los problemas identificados lo son y si lo son si deberían o no incluirse en las matrices que se presentaron en los apartados en que se analizan los derechos seleccionados. Debido a que la formación profesional y las experiencias de cada persona son diferentes, debe quedar claro que si este ejercicio se repitiera con otras personas seguramente ocurrirían variaciones en las valuaciones. Idealmente, este ejercicio debería

29. Esto ha quedado claro desde el estudio ya clásico de Pressman y Wildavsky y estudios posteriores que corroboran muchos de sus hallazgos. Ver el pie de página 11. Un repaso interesante de los problemas de la implementación aparece en Víctor S. Peña Mancillas, “La transparencia como política pública: lecciones y conclusiones a partir del análisis de su implementación”, presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia (30 de octubre al 2 de noviembre de 2012).

30. Jorge Padua: *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales* (México: Fondo de Cultura Económica, 1979)

haber sido realizado por al menos tres personas ya que de esta manera se podría tener mayor certidumbre en cuanto a los resultados obtenidos.<sup>31</sup>

En la siguiente tabla se presentan los resultados de los capítulos analizados, tomando en consideración dos de las preguntas que se realizaron en los análisis: I. ¿En el diagnóstico se plantea una solución al problema que se identifica en el objetivo específico? (columna 4), y IV. En caso de existir, ¿coinciden las soluciones del diagnóstico y programa? (columna 5).

Capítulo	Objetivo específico	Estrategias	¿Diagnóstico plantea solución para el objetivo específico? (I)	¿Coinciden las soluciones del diagnóstico y del programa? (IV)
3 (igualdad y no discriminación)	3.1	26, 27, 28, 29, 30	No	Parcialmente
	3.2	31, 32	Sí	Sí
	3.3	33	Sí	Sí
	3.4	34, 35, 36	Sí	Parcialmente
	3.5	37, 38	Parcialmente	Parcialmente
5 (políticos)	5.1	49, 50, 51, 52	Sí	Sí
	5.2	53, 54	Sí	Sí
	5.3	55, 56, 57	Sí	Sí
	5.4	58, 59, 60, 61, 62, 63, 64	No	No
	5.5	65, 66, 67, 68	No	No
	5.6	69, 70, 71	No	No
	5.7	72, 73	No aplica	No aplica
6 (agua y saneamiento)	6.1	74, 75	Sí	Sí
	6.2	76, 77, 78	Sí, con reservas	No
	6.3	79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86	Sí	Parcialmente
	6.4	87, 88, 89	No	No
	6.5	90, 91, 92	No	No
	6.6	93, 94	No	No
	6.7	95	No	No
	6.8	96, 97, 98, 99, 100	No	No
	6.9	101, 102	No	No
	6.10	103, 104, 105	Sí	Parcialmente
9 (educación)	9.1	137	Sí	Parcialmente
	9.2	138, 139	Sí	No
	9.3	140	Sí	Parcialmente

31. Se considera tres personas como el número mínimo: dos de tres están de acuerdo con una valuación y por ello se acepta. Esto permite diferentes tipos de arreglos (por ejemplo, una persona de la Secretaría Ejecutiva, otra de la academia y otra de las organizaciones). Se deberían establecer previamente las reglas de valuación y la forma en que se tomarían las decisiones. Ver Theodore Caplow: *Dos contra uno: Teoría de las coaliciones en triadas* (Madrid: Alianza Editorial, 1974)

	9.4	141	Sí	Sí
	9.5	142, 143	Sí	Sí
13 (salud)	13.1	187	No	No
	13.2	188	Parcialmente	Parcialmente
	13.3	189, 190	No	No
	13.4	191	Sí	Sí, en forma indirecta
	13.5	192, 193, 194, 195	No	No
	13.6	196, 197, 198, 199, 200, 201	No	No
	13.7	202	No	No
	13.8	203, 204, 205, 206	No	No
	13.9	207, 208, 209, 210	No	No
	13.10	211, 212, 213, 214	Sí	Parcialmente
	13.11	215, 216, 217	Parcialmente	No
	13.12	218, 219	No	No
	13.13	220, 221, 222, 223	No	No
15 (trabajo y laborales)	15.1	244, 245	No	No
	15.2	246	No	No
	15.3	247, 248, 249, 250	No	No
	15.4	251, 252	Parcialmente	No
	15.5	253, 254, 255	No	No
	15.6	256, 257	No	No
	15.7	258, 259, 260	No	No
	15.8	261	No	No
	15.9	262, 263	No	No
	15.10	264	No	No
	15.11	265	No	No
	15.12	266, 267, 268	No	No
16 (vivienda adecuada)	16.1	269, 270, 271, 272, 273	Sí	Sí
	16.2	274, 275, 276, 277	No	No
	16.3	278	No	No
	16.4	279	No	No
	16.5	280, 281, 282	No	No
	16.6	283, 284, 285, 286	No	No
	16.7	287, 288, 289	No	No
	16.8	290, 291	No	No
17 (acceso a la justicia)	17.1	292, 293	Sí	Sí
	17.2	294, 295, 296, 297, 298	Sí	Sí
	17.3	299, 300	Sí	Sí
	17.4	301, 302	Sí	Parcialmente

	17.5	303, 304	Parcialmente	Parcialmente
	17.6	305, 306, 307	No	No

Como se puede apreciar, se analizaron 66 objetivos específicos. De estos, en 22 casos (una tercera parte) se plantean soluciones, o al menos posibles soluciones, en el diagnóstico (columna 4). En 12 casos (poco más de una quinta parte) existe relación entre las soluciones, o posibles soluciones, propuestas en el diagnóstico y las propuestas en la matriz programática (columna 5). Ante esto, es difícil concluir que existe una relación estrecha entre diagnósticos y matrices programáticas. Debe admitirse que no se deben esperar soluciones en el diagnóstico, pero sí se debe esperar que haya coherencia entre diagnósticos y matrices programáticas. Se debe concluir que existen problemas en el diseño del Programa.

### **XIV.3 Principales hallazgos**

Antes de proceder a las recomendaciones se considera pertinente presentar en esta sección, aunque sea en forma sucinta, los principales hallazgos. Ello ayudará a entender mejor las recomendaciones.

1. El diagnóstico no fue la guía para la construcción de las matrices programáticas. En muchos casos no fue considerado, y en los casos en que lo fue no hubo claridad en cuanto a la razón por la que lo fue.
2. Se detectaron “problemas identificados” en cada diagnóstico. Se hubiera asumido que éstos aparecerían en las matrices programáticas. Lo que se observó es que no todos los “problemas identificados” pudieron ser relacionados con los objetivos específicos o estrategias de las matrices programáticas. Aunado a lo anterior, se incluyeron en las matrices programáticas problemas que no estaban considerados en el diagnóstico.
3. Se detectaron soluciones, explícitas o implícitas, a los “problemas identificados” en el diagnóstico. Sin embargo, se detectaron soluciones que tenían poca relación con el “problema identificado”.
4. Queda la duda de si la solución propuesta en el diagnóstico y en las estrategias (capacitaciones y sensibilizaciones o continuar con programas para los que no se ofrece evidencia de éxito, por ejemplo) realmente ayuda a resolver los “problemas identificados”.
5. En muchos casos, la relación entre objetivos específicos y estrategias es forzada. Sin embargo, al considerar los “problemas identificados” en el diagnóstico se pudo especificar mejor qué acciones debían ser realizadas.
6. Aunque es posible retomar los diagnósticos como guías para interpretar las matrices programáticas, no siempre hay claridad en cuanto a las políticas públicas que se deban o puedan derivar de los elementos considerados en dichos diagnósticos.

7. En el proceso de identificación de problemas en materia de derechos humanos, y en la construcción de soluciones a estos, se deja de lado al sistema político y administrativo. Asimismo, se dejan de lado las formas en que de hecho operan las instancias ejecutoras. Esta es información requerida ya que de ella depende el éxito del Programa.
8. Las matrices programáticas de cada capítulo fueron construidas con una amplia participación social. Sin embargo, no se observa que el diagnóstico o las matrices programáticas contengan información facilitada directamente por las y los sujetos de derechos o que se centren en obtener información por parte de ellas y ellos. Por la forma en que fue construido, ni Diagnóstico ni Programa garantizan que se responda a las necesidades y preocupaciones de las y los sujetos de derechos.
9. Se han detectado casos en que no hay un foco de atención claro (la población más discriminada o más vulnerable sería el foco de atención que se esperaría en todos los diagnósticos y matrices programáticas). Sería a partir de ello que se construyera un objetivo específico, acciones y pasos en forma tal que se vislumbrara cómo esas acciones llevarían a la realización de los derechos humanos (en particular de los grupos más discriminados y vulnerables)

Destacan dos problemas. Por una parte, los diagnósticos no fueron la base para la construcción de las matrices programáticas. En algunos casos se pudo establecer relación entre diagnóstico y programa, pero en general se detecta que la correspondencia es limitada. Se presenta la extraña situación de diagnósticos parcialmente reflejados en las matrices, diagnósticos con matrices implícitas y matrices con diagnósticos implícitos. Por otra parte, en las matrices programáticas se presentan problemas de coherencia entre los elementos que las conforman. Objetivos específicos y estrategias muchas veces van por caminos diferentes, siendo que el diagnóstico no siempre ayuda a determinar cómo se debería proceder en estos casos. Las dificultades se ven amplificadas por la falta de información proporcionada por las y los sujetos de derechos y de las instancias ejecutoras. Se tiene una idea de lo que se quiere lograr, pero sin saber si esos problemas que se busca resolver son aquellos que desean las y los sujetos de derechos y sin saber si son implementables por parte de las instancias ejecutoras. A pesar de estas limitantes, el hecho es que las instancias ejecutoras deben implementar lo mandatado.

#### **XIV.4 Recomendaciones**

En esta sección se retoman las recomendaciones que se presentaron al final de cada apartado, ordenadas de acuerdo con los temas que se cubrieron. Asimismo, se desarrolla el argumento en algunos casos y se añaden consideraciones adicionales.

##### *III.1 Generales*

g. Existen elementos no considerados que pueden dificultar la implementación del Programa. Desde el punto de vista técnico deben considerarse las restricciones que existen para la realización de los derechos humanos (estas restricciones se relacionan con elementos de tipo físico, de recursos disponibles y de usos alternativos de los recursos disponibles) a efecto de generar propuestas de solución que sean viables.

h. Existen dos problemas en todos los capítulos:

- i. Se salta de la presentación de problemas que se asume son públicos y soluciones que se asume son viables, a la idea de que ya es implementable el Programa, sin haber analizado los procesos previos necesarios para la implementación de las acciones planteadas en el mismo.
- ii. Existen demasiadas variaciones en cuanto al énfasis que se da a los mecanismos para solucionar los problemas identificados;

Es necesario ponderar la relación entre rigor metodológico y participación social en la revisión del Diagnóstico y Programa. Aunque es comprensible la necesidad de iniciar a la brevedad la implementación, también es cierto que se requiere tiempo para una revisión rigurosa de las matrices programáticas, acorde a la metodología del marco lógico y con expertas y expertos en cada uno de los capítulos. Esto es especialmente importante si se permiten participaciones y sugerencias de personas que no estén informadas sobre el tema bajo discusión. Las y los expertos deberán coordinar un grupo de trabajo multidisciplinario, buscando garantizar el mejor documento técnico posible. Se recomienda que una vez concluidas las mesas de trabajo de revisión de las matrices programáticas con organizaciones de la sociedad civil, instancias ejecutoras, academia y personas interesadas se proceda a la revisión de las matrices, reduciendo la participación de organizaciones e instancias y asignando un tiempo adecuado para garantizar que la revisión sea sólida. Una vez terminada la revisión deberán presentarse las nuevas matrices a quienes participaron en las mesas de trabajo y, una vez aprobadas, se pueda proceder a la presentación del Programa. Es necesario, por tanto: 1. Tener más tiempo para desarrollar el diagnóstico y las matrices programáticas; 2. El proceso sea realizado por un equipo multidisciplinario, encabezado por una o un especialista en el tema; 3. El equipo realice la última revisión de las matrices programáticas propuestas en las mesas con un representante de las instancias ejecutoras y uno de las organizaciones de la sociedad civil; y 4. Las matrices programáticas revisadas sean presentadas ante todas las personas que asistieron a las mesas de trabajo para su aprobación. Debe enfatizarse que en nada se niega la relevancia del proceso de negociaciones políticas cuando se enfatiza la necesidad de hacer una revisión técnica sólida.

Debido a que los temas que se discuten atraen a personas con diferentes formación, conocimiento o experiencia en el tema, existe el reto de generar un piso común en cuanto a lenguaje y conocimientos. A lo largo de las discusiones para la actualización o para la implementación se presentan conceptos que no son de uso común o generalizado o conceptos cuyo significado no es único. Es necesario que se presente un glosario o que al menos se dé claridad en cuanto a conceptos contenciosos. Asimismo, muchos conceptos tienen sentido o adquieren mayor claridad cuando se les considera como parte de teorías con las que desde las ciencias sociales o las ciencias exactas se busca explicar la realidad. En algunos casos se consideran implícitamente teorías que dan claridad, pero sin que se les mencione. Se considera indispensable fortalecer las capacidades de las personas que participen en el proceso de actualización o en el de implementación a efecto de generar el uso de un lenguaje colectivo.

Los capítulos no reflejan la realidad del sistema político y administrativo de la Ciudad de México. Si lo reflejan es en una forma tenue o limitada. Por ejemplo, en los casos en que se enfatiza capacitación y sensibilización no parece haberse considerado el problema de la alta rotación de personal, en especial cuando ocurre el cambio de gobierno. Aunque se establece que las capacitaciones serán permanentes, no queda claro cómo ello va a ayudar a que ocurra un cambio en la cultura organizacional o cómo se va

a lograr desarrollar capital humano que permita lograr los cambios que tanto se persiguen en el actuar gubernamental. Si no se conoce cómo funcionan las instancias ejecutoras que conforman el gobierno es difícil asumir que se puedan presentar soluciones que resuelvan los problemas detectados. El cambiar la cultura organizacional depende de conocerla. Asimismo, el problema no es capacitar en derechos humanos en general, sino en aquellos aspectos de los derechos humanos que se relacionan directamente con el trabajo que se realiza en esa instancia ejecutora en particular (derechos humanos de las personas en centros de reclusión para la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, por ejemplo).

No se considera la inclusión de las y los sujetos de derechos en los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas, en particular de quienes han sufrido mayor discriminación y exclusión. Es una recomendación en los manuales incluir a las y los sujetos de derechos en cuanto al diseño y la implementación de planes, y no sólo por parte de la Organización de las Naciones Unidas y sus diferentes organismos. Tampoco se especifica que las instancias ejecutoras deban generar información que permita identificar a las y los sujetos de derechos, considerando varios criterios de identificación (aunque sea el caso que se estipule la creación de un sistema informático), y que se trabaje en forma cercana con las y los sujetos. En ningún caso se presenta información o propuestas derivadas de entrevistas, grupos focales u otra fuente que permita tener una idea más clara de quiénes son las y los sujetos de derechos y cuáles son sus preocupaciones y expectativas. Esta información permitiría realizar inferencias relevantes para el diseño e implementación de políticas públicas a partir de las experiencias de las y los sujetos de derechos.

Aunque el propósito del Programa es plantear soluciones a problemas considerados de carácter público, no se ha realizado un análisis que verifique que los problemas detectados en efecto son públicos.<sup>32</sup> Esto debe ser revisado con cuidado. Un elemento común en todos los capítulos es que se asume que los problemas identificados son públicos y que, por lo mismo, requieren atención gubernamental. Debe aclararse que la existencia de un problema que afecta a muchas personas no lo hace inmediatamente un problema público, en especial cuando no se han establecido criterios claros para delimitar lo que debe entenderse por problema público. Esta ambigüedad abre la puerta a que un problema cuya solución beneficia a un actor dado (agregado o no) sea presentado como un problema público, siendo que en el mejor de los casos podría ser un problema social y en el peor un problema privado. No se puede descartar el escenario en que quien gana es un interés particular, precisamente la preocupación que se esgrime contra los mercados. Aunado a esto, muchas de las soluciones que se plantean a los “problemas identificados” no tienen relación con políticas públicas. Por ejemplo, el que un problema dado se pueda resolver con medidas administrativas es un problema que tiene una relación indirecta con las políticas públicas.

Se asume implícitamente cómo se comporta la gente o cómo debería comportarse. Debido a que no hay claridad en cuanto a esto se vuelve confusa la lectura tanto de los diagnósticos como de las matrices programáticas. Es necesario diferenciar con claridad aquellos casos en que se reconoce un comportamiento incorrecto que debe ser modificado (considerando las limitaciones y riesgos de ello) de

32. Ver, por ejemplo, David A. Rochefort and Roger W. Cobb (Editors): *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1994) o B. Dan Wood and Alesha Doan, “The Politics of Problem Definition: Applying and Testing Threshold Models”, *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 4 (Oct., 2003), pp. 640-653.

aquellos casos en que se asume que si la gente se comportara de alguna manera que entonces se lograría un cambio en la realidad.

Queda la duda de si se consideraron las restricciones que existen para la realización de los derechos humanos desde el punto de vista técnico. No se niega que se deba dar cumplimiento a las responsabilidades que se plantean para el Gobierno de la Ciudad de México. Lo que se plantea es qué tanto puede ser cumplido cuando se consideran no sólo las restricciones de recursos sino las restricciones técnicas a lo que se plantea. Estas restricciones no se relacionan con la ambigua “voluntad política”, sino a elementos de tipo físico, de recursos disponibles y de usos alternativos de los mismos. Los recursos son escasos y con usos múltiples. En cuanto a la “voluntad política”, se asume que si algo no se lleva a la práctica (si no se implementa) es porque no se quiere. Es indudable que se pueden identificar casos de ese tipo. Sin embargo, se regresa al problema de las cajas negras. Si se detectan tantos problemas que requieren, por ejemplo, la acción del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, ¿no se resuelven porque no haya voluntad para ello? Hay que determinar por qué pasa y no meramente asumir que se sabe por qué pasa. Queda claro que la dependencia del Sistema de Aguas ante la Secretaría de Finanzas no ayuda a que tenga presupuesto suficiente para llevar a cabo las acciones que debería realizar acorde a lo que se establece en las matrices programáticas. Sin embargo, asumiendo lograra esa independencia y asumiendo se le asignara un presupuesto mayor, ¿eso se traduciría en que se resolverían los problemas? No se puede saber. Tal vez la solución a todos los problemas planteados sea mucho mayor que la capacidad para resolverlos.

Existen tres problemas en todos los capítulos. Primero, se salta de la presentación de problemas que se asume son públicos y soluciones que se asume son viables a la idea de que ya es implementable el Programa. Es posible que lo sea en muchos casos, en particular si es posible asociar lo mandado con actividades institucionales –siempre y cuando se adecuen esas actividades con lo mandado. Se debe verificar que en efecto es posible asociar lo mandado con las actividades institucionales. Segundo, no se consideró el paso intermedio de revisar la factibilidad de lo propuesto y el análisis de cuántos recursos (dinero, personal, computadoras y demás) sería el mínimo requerido para realizar lo mandado. En muchos casos se enuncia la necesidad de asignar presupuesto. Ello asume que se debe realizar un análisis de factibilidad y un análisis costo-beneficio. De otra forma se pueden asignar recursos sin saber si lo asignado es más de lo que se necesita, menos de lo que se necesita o exactamente lo que se necesita. Tercero, existen demasiadas variaciones en cuanto al énfasis que se da a los mecanismos para solucionar los problemas identificados. Esto no es un problema por sí mismo. Es un problema cuando se considera que las políticas públicas requieren de la conjunción de varios elementos para que la implementación sea exitosa. En la medida que se privilegia una solución sin considerar que otros elementos se mantienen constantes es posible que se presenten muchas limitaciones para el éxito de lo propuesto en el Programa. Por ejemplo, ¿de qué sirve capacitar y sensibilizar al personal si la cultura autoritaria en la instancia ejecutora no cambia?

Debe considerarse lo planteado sobre los tres problemas mencionados en el párrafo anterior como una advertencia acerca de que existen elementos que pueden dificultar la implementación y que no se ha realizado ese análisis –algo que depende de trabajar directamente con las instancias ejecutoras. No debe interpretarse esto como una certidumbre. No se plantea que no sea posible implementar el Programa, sino que existen retos y que hay que estar al pendiente para solucionarlos. Ello requiere tener información adecuada.

Los problemas identificados y las soluciones a los mismos responden a las preocupaciones de quienes asistieron a las mesas de trabajo, por lo que debe considerarse que existen sesgos no identificados en las propuestas presentadas, sesgos que pueden resultar en políticas limitadas o insuficientes para los problemas identificados o en políticas particularistas (como se identificó en el capítulo de vivienda, en que dos estrategias claramente responden a intereses particularistas y no a intereses sociales o públicos).

No se considera si el cumplimiento del Programa pueda representar un trabajo adicional, como tampoco se considera la curva de aprendizaje para poder iniciar en forma adecuada la implementación. Debe aceptarse que es un trabajo adicional y que aprender lo que se espera del Programa puede requerir tiempo que no ha sido estimado.

### *III.2 En cuanto al Diagnóstico*

A lo largo de la discusión se detectaron varias limitantes con los diagnósticos. Por una parte, no todos los problemas detectados fueron incluidos en las matrices programáticas. Por otra parte, se incluyeron problemas relevantes en las matrices programáticas, sin que se hiciera mención alguna a éstas en los diagnósticos. Estos dos puntos presentan pendientes que deberán ser recuperados en la siguiente actualización. Por ejemplo, en el derecho a la educación se consideró violencia escolar, bullying y consumo de drogas en el diagnóstico, temas que no fueron recuperados en las matrices programáticas. Estos son temas por retomar en la actualización.

No puede olvidarse el riesgo de que las matrices programáticas, en particular aquellas que no se puedan relacionar con el diagnóstico, respondan a intereses particulares y no a intereses públicos (que deberían reflejarse en el Diagnóstico y en el Programa). El caso concreto en los capítulos revisados ocurrió en el derecho humano a la vivienda. Se discute el problema de la vivienda ociosa y el de los desalojos, siendo que son temas que no se consideran en el diagnóstico y cuya inclusión no se puede justificar como una solución válida. Por una parte, el problema público al que supuestamente responden no ha sido especificado. Por otra, queda la duda de quién se vería más beneficiado por esto.

Relacionado con lo anterior, debe considerarse que las soluciones planteadas en el Programa deben ser vinculadas a los problemas identificados en el diagnóstico (y las soluciones propuestas, cuando sea el caso), siendo que en éste se debe explicar el problema al que están respondiendo esas soluciones y las razones por las que son viables. En este sentido, es extraño considerar aquellos casos en que los objetivos específicos no se pueden relacionar con lo analizado en el diagnóstico. Hay tres soluciones posibles: 1. Se añade información que explique el problema al que están respondiendo esos objetivos específicos y razones por las que esas son soluciones válidas; 2. Quitar esos objetivos específicos; o 3. Redactar los objetivos específicos en forma que haya una relación clara con el diagnóstico.

Es difícil entender por qué no se incluyó una perspectiva comparativa en cuanto a cómo han sido resueltos los problemas detectados en otras partes del mundo o del país. Existe una literatura abundante (libros y artículos especializados y de difusión), por ejemplo, acerca del derecho humano al agua y saneamiento en que se reflejan soluciones en muchas partes del mundo, algunas que incluso podrían ser aplicadas a la Ciudad de México. Sin embargo, en los diagnósticos no se presenta una visión

comparativa. No se hace mención a estudios y experiencias internacionales, especialmente de mega urbes, que podrían ser de gran importancia. Aunado a esto, el foco de atención en la ciudad es a costa de lo que se pueda aprender de otras ciudades en el país, por no mencionar las variaciones que se dan entre las demarcaciones territoriales (sólo en un capítulo se considera esto). El único elemento internacional son las referencias a los tratados y acuerdos, algo que también se enfatizó en 2008. Es difícil entender y explicar, menos aún justificar, una visión no comparativa y que se dé tanto peso a lo que debería ser y no a lo que es.

Es imprescindible tener datos suficientes sobre aquello que se considera como un problema público (que deba ser resuelto por el gobierno), siendo que los datos o la información debe incluir las características de las y los sujetos de derechos y sus preocupaciones. No es posible identificar a las y los sujetos de derechos en los diagnósticos, por lo que las soluciones que se propongan terminarán siendo soluciones para abstracciones y no para personas. La forma tan general en que se presentan los problemas en el Diagnóstico puede explicar la forma tan general en que se presentan las posibles soluciones en las matrices programáticas. Es preocupante que a pesar de su generalidad se busque sean implementadas al pie de la letra sin que haya existido retroalimentación por parte de las instancias ejecutoras. Asimismo, y aunque pueda ser difícil de aceptar, no se puede ignorar por principio o por razones ideológicas que algunos problemas pueden ser solucionados en forma más eficiente por el mercado que por intervención gubernamental.<sup>33</sup>

Un reto significativo para el Programa es cómo traducirlo en acciones concretas por parte de las instancias ejecutoras. Aunque en muchos casos es factible tener una idea de cómo proceder en cuanto a la implementación, sea a partir de formular preguntas o de reordenar algunos de los elementos que se presentan en el Diagnóstico y Programa, el divorcio entre los problemas detectados en el Diagnóstico y las soluciones propuestas en el Programa –además de las limitaciones en cuanto a su relación con las políticas públicas–, hacen pensar que, a menos que se reconstruya con claridad lo que se han hecho y logrado las instancias ejecutoras, será difícil determinar lo que se deba hacer para reorientar el diseño e implementación del Programa. El riesgo que no se considera es el de cumplir con lo mandatado sin que en ello se oriente el actuar de las instancias y que lleve a la realización de los derechos humanos.

### *III.3 En cuanto al Programa y la implementación*

En cada derecho y grupo de población se enfrentan problemas diferentes. Es necesario determinar claramente las problemáticas que se buscan resolver para cada derecho y grupo de población. Aunque se asuma que todos los problemas identificados deban ser resueltos, se considera que es mejor partir de un problema que permita centrar los esfuerzos y que dé mayor claridad en cuanto a los pasos a seguir. Debido a que no existe esa claridad queda la duda acerca de cuál es el proceso que se espera que sigan las instancias ejecutoras para resolver lo que se identifica en el binomio Diagnóstico-Programa. Sin un eje rector claro se corre el riesgo de realizar acciones en muchos frentes sin que esas acciones se complementen.

33. Gobiernos y mercados son alternativas imperfectas que en muchos sentidos se complementan, como se ha alegado desde Adam Smith (quien además considera las bases éticas por las que es posible controlar los aspectos negativos del egoísmo, como estipula en la “Teoría de sentimientos morales”). Ver Charles E. Wolf: *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives* (Cambridge, MA: MIT Press, 1993).

Esta situación conduce a un segundo reto: la necesidad de centrarse en aquellos problemas que se puedan empezar a resolver en plazos cortos. Esto se recomienda por dos razones: visibilizar que se está trabajando en los problemas identificados y aprender de esos casos que pueden ser comparativamente más sencillos. Como se ha mencionado, deben ser las y los sujetos de derechos quienes den ese foco de atención al Diagnóstico y al Programa. Ahora bien, para que se pueda lograr esto es necesario determinar qué de lo estipulado en el Programa es realizable en el corto y mediano plazo, elemento que debe ser trabajado con las instancias ejecutoras. No basta con especificar qué se desea lograr algo a dos años o para 2021. No se sabe si lo propuesto en las metas publicadas es alcanzable en ese lapso. Es necesario determinar qué sí es realizable.

Debido a la forma en que está redactado el Programa, es posible que no exista una visión integrada en cuanto a los elementos de un derecho que se consideran en al menos otro capítulo, lo que se puede traducir en un cumplimiento aislado y no transversal de lo que mandata el Programa. Se requiere tener claridad en cuanto a las formas en que se complementan los capítulos. También es necesario considerar aquellos casos en que existen conflictos entre capítulos.

Se asume que una instancia ejecutora dada puede cumplir con lo mandado en el Programa, sin que se haya realizado un análisis detallado de lo que permite o no la ley y de los recursos y capacidades de la instancia ejecutora. No se consideran con cuidado los casos que requieren cambios en la ley para que la instancia ejecutora pueda realizar lo que se desea (es decir, el foco de interés debe ser la Asamblea Legislativa), ni casos en que no es factible realizar lo mandado porque no se tienen recursos.

Se debe identificar a las personas de cada instancia ejecutora que tengan más conocimiento respecto del funcionamiento y ámbito de competencia de éstas, a efecto de fomentar su participación directa en la construcción del Programa y en la coordinación para su implementación. Es con esas personas que se debería determinar cuál es la contribución de una instancia dada a la implementación del Programa, especificando las unidades que podrían y deberían implementarlo. También pueden tener una idea más clara de los problemas de coordinación y cooperación entre instancias ejecutoras, incluso ofreciendo posibles soluciones.<sup>34</sup>

La instancia ejecutora cabeza de sector debe generar sinergias de coordinación entre las otras instancias ejecutoras consideradas en las matrices programáticas para de esa forma determinar qué pueden contribuir al diseño e implementación de las políticas públicas. Asimismo, la instancia ejecutora cabeza de sector debería coordinar los reportes de las acciones realizadas por las otras instancias ejecutoras consideradas en las matrices programáticas para de esa forma facilitar el reporte de información ante la Secretaría Ejecutiva. No es necesario que todas las instancias ejecutoras reporten sus acciones. Se recomienda revisar la Ley Orgánica de la Administración Pública o el Reglamento para especificar esto a partir de lo estipulado o para sugerir adecuaciones que faciliten y transparenten el proceso. Ahora bien, debido a que existen consejos, comités y arreglos institucionales similares debe considerarse si pueden

34. Un reconocido estudioso de la administración pública en Estados Unidos, Donald F. Kettl, ha comentado que entender cómo ocurre la coordinación y la cooperación y cómo lograr que ocurra es el equivalente de la búsqueda del Santo Grial. Ver Donald F. Kettle and H. Brinton Milward (Editors): *The State of Public Management* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996).

ser una solución alternativa a lo considerado. Se asume que esos arreglos institucionales son una forma de lograr la coordinación entre instancias ejecutoras, aunque no queda claro sea posible lograr esa coordinación cuando se busca incluir a tantas instancias. Sería necesario considerar cuál es el número óptimo de instancias por capítulo, dados los problemas derivados de diferentes misiones y agendas de las instancias participantes.

El tema de las capacidades institucionales no aparece en el Diagnóstico o el Programa. En algunos casos se habla de aumentar presupuesto o de tener personal más capacitado en ciertos temas. En algunos casos se consideran modificaciones al marco normativo. Se regresa por esta vía a un tema en el que se ha insistido repetidamente. Lo que no se considera es cómo de hecho funciona el gobierno y las instancias que lo conforman desde el punto de vista administrativo, político y de políticas públicas. Aunque se identifiquen problemas reales en las matrices, se asume que el gobierno, el gran desconocido, podrá resolver esos problemas. Queda la duda de si un gobierno diseñado y que trabaja acorde a principios diferentes a los que quedan implícitos en el enfoque de derechos humanos podrá transformarse en forma tan rápida y adecuada como se espera. No se puede ignorar la opción de ingeniería administrativa, es decir, la opción de cambiar radicalmente al gobierno para que sea factible responder a las demandas que se presentan en el Programa –lo que se traduce en aceptar un retraso en la implementación del Programa debido a todos los ajustes que se deban realizar.

En muchos casos se especifica que se requiere presupuesto suficiente para la realización de lo mandado sin que se presente un estimado del costo de aquello que debe ser presupuestado. De hecho, no se incluye en el Programa una estimación del costo total de lo que se plantea. Se asume que, de una u otra forma, deberá encontrarse el recurso suficiente para ello. Esto es problemático en tanto que no se consideran problemas prácticos y que se deje de lado que el dinero es un recurso escaso (de ahí que se cobre un interés por su uso) con usos alternativos.

La única forma para determinar si algo está funcionando es analizar cómo se ha llevado a la práctica y qué resultados se han obtenido. Por ello, se debe reconstruir con claridad lo que se ha hecho y lo que se ha logrado con las políticas públicas que se incluyen en el Programa o las que se hayan derivado del mismo. Ello ayudará a reorientar el diseño e implementación y a cumplir lo mandado.

#### *III.4 En cuanto a la actualización*

En la actualización del Programa no se incluyeron los atributos del derecho, tal y como se presentaron en 2009. Al considerar los atributos es posible avanzar en éstos para proceder a otro en la siguiente actualización, garantizando que lo logrado en el atributo ya trabajado se mantenga y mejore.

Las problemáticas identificadas en el Diagnóstico deberán ser presentadas en las mesas de trabajo de revisión del Programa, sea como documento para cada una de las personas participantes o que se proyecten mientras tienen lugar las discusiones, y que se haga lo mismo con la normatividad que rige a la instancia ejecutora para el derecho o grupo de población que se discute. Sería ideal que la normatividad se relacionara con el derecho o grupo de población para dar mayor claridad a las discusiones. Asimismo, esto podrá evitar que se asuman facultades y se busque la solución de problemas que van más allá de las capacidades de la instancia ejecutora.

Se requiere más tiempo y personal para actualizar el Diagnóstico y el Programa, revisar las matrices programáticas y evaluar el diseño del Programa antes de iniciar la implementación.

Debido a que se promueve la participación de toda persona interesada en el tema, y dado que se considera la inclusión de esos problemas o temas en las matrices programáticas, debe considerarse que las matrices resultantes no pueden ser definitivas. El proceso que se siguió en 2015 y 2016 tuvo la ventaja de recabar problemas e ideas de cómo podrían ser solucionados (lluvia de ideas), pero no debe ser considerado como el Programa a ser implementado.

Para incluir un problema dado deben existir razones que justifiquen su inclusión y que esas razones ayuden a explicar por qué debe ser considerado como un problema público. Esas razones deben estar presentes en el Diagnóstico. Asimismo, es necesario tener claridad en cuanto a las razones por las que se proponen algunas soluciones, siendo que para todo problema existen al menos dos soluciones con costos diferentes y con consecuencias más allá de las deseadas (benéficas o no). Sin esas razones y explicaciones es muy difícil entender por qué se proponen problemas a resolver y soluciones que no son claras en cuanto a su relación con el problema detectado.

Tanto el diagnóstico como las matrices programáticas deben presentar un foco de atención claro. La población más discriminada, más vulnerable y excluida debe ser el foco de atención que se esperaría en todos los diagnósticos y matrices programáticas. A partir de ello se podría construir un objetivo específico, estrategias y metas en forma tal que se vislumbre cómo las acciones llevarán a la realización de los derechos humanos. Asimismo, deben considerarse mecanismos que den claridad en cuanto a que el cumplimiento del Programa se traducirá en la realización de los derechos humanos. Se espera eso, pero no se ha especificado cómo es que pueda ocurrir esa relación.

No tiene sentido considerar a los grupos de población separados de los derechos, como ha ocurrido en los dos Programas. Existe el riesgo de ver en forma aislada las acciones, viendo los derechos como algo separado de los grupos de población. Asimismo, existe el riesgo de que los elementos considerados en los derechos no se retomen en los grupos de población y que, por lo mismo, el diseño e implementación de las políticas públicas abarque sólo aquello que se especificó en el capítulo en el que se está trabajando.

Finalmente, deben considerarse cuatro problemas interrelacionados: 1. Es necesario ponderar la relación entre rigor metodológico y participación social en la revisión del Diagnóstico y las matrices programáticas que conforman el Programa; 2. Es imprescindible que el siguiente Diagnóstico y Programa vaya más allá de la visión casi autárquica que se tuvo en 2008 y 2009 y en 2016, y contemple el o los programas de planeación del desarrollo vinculantes con las instancias ejecutoras y que contemplen a las y los sujetos de derecho; 3. Debe considerarse que para incluir un problema dado deben existir razones que justifiquen su inclusión y que esas razones ayuden a explicar por qué debe ser considerado como un problema público; y 4. Deben considerarse mecanismos que den claridad en cuanto a que el cumplimiento del Programa se traducirá en la realización de los derechos humanos.

### *III.5 Consideraciones finales*

El Programa es resultado de un proceso e inicio de otro. Como variable dependiente, el Programa resultó de un proceso en que se buscó determinar problemas que se asume son públicos y, por lo mismo, que se plantea deben ser considerados como parte de la agenda gubernamental. El argumento que sustenta la responsabilidad gubernamental reside en los compromisos internacionales adquiridos por el gobierno en cuanto a derechos humanos y debido a la modificación al artículo 1 de la Constitución. Como variable independiente, se busca que el Programa dé claridad en cuanto a los problemas por resolver y las formas en que deben ser resueltos dichos problemas, los tiempos en que deben ser resueltos y qué instancias ejecutoras deben participar en cada una de las estrategias. Aunque esto tiene sentido, el reto reside en traducir ideas abstractas y generales en acciones concretas. No existe manual o acuerdo alguno que dé claridad en cuanto a cómo debe hacerse esto. Existe el problema de que estos procesos son más un arte que una ciencia. Diálogo y flexibilidad en aprendizajes deberían ser la norma, y no principalmente el cumplimiento de lo escrito en el Programa.

Aunque el análisis se ha centrado en el diseño del Programa, este análisis pierde sentido si no se considera en función de lo que lo precedió (actualización) y de lo que le sigue (implementación). Ese es el contexto de referencia que da mayor claridad a cada capítulo. Como ya se ha mencionado, la creación del documento fue un proceso complicado y realizado en muy poco tiempo. Un logro destacado es que se plantearan problemas y soluciones por parte de quienes participaron en las mesas de trabajo. Sin embargo, surgen dos consideraciones. Por una parte, el producto resultante no consideró las observaciones de las instancias ejecutoras en cuanto a la factibilidad de lo propuesto por las organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, no se analizó posteriormente si esos problemas en efecto eran problemas públicos, si las soluciones propuestas eran soluciones, el costo de lo propuesto (estuviera presupuestado o no) y si las observaciones de las instancias ejecutoras hubieran ayudado a clarificar y facilitar el proceso de implementación. Las soluciones propuestas aún deben ser analizadas y trabajadas con mayor detalle. En el proceso no se tuvo un lenguaje común relacionado con políticas públicas con enfoque de derechos humanos, además que faltó claridad en cuanto a conceptos clave. Tampoco se consideró si quienes participaban tenían un marco de referencia común. Queda la duda de si quienes participaron en el proceso tenían un conocimiento suficiente en temas de políticas públicas y de derechos humanos. En apariencia no todas las personas que hicieron propuestas y modificaciones tenían conocimientos suficientes para los temas que se discutían. Esto se tradujo en limitaciones en el Programa, limitaciones que se traducirán en problemas para la implementación.

Se considera pertinente que quienes participen en el proceso de actualización tengan un piso común en cuanto a lo que son las políticas públicas y el enfoque de derechos humanos, y que se dé preferencia en las discusiones a aquellas organizaciones y personas que tengan mayor conocimiento en el tema. Asimismo, debe tenerse cuidado de no olvidar que es diferente el conocimiento de alguien en la academia (privilegia la objetividad), alguien en una organización de la sociedad civil (privilegia el activismo) y alguien en el gobierno (privilegia el cumplimiento de las leyes). Es por estas diferencias que se considera necesario tener un lenguaje común antes de iniciar el proceso.

Debido a que las matrices programáticas son resultado de los problemas detectados en cada diagnóstico, se asume que debe existir una relación estrecha entre las dos partes del documento, es decir, las matrices deben responder a lo que se detecta en el diagnóstico respectivo. Por lo mismo, la lectura cuidadosa de cada diagnóstico debería ayudar a entender cómo se debe proceder a resolver lo estipulado en las matrices correspondientes. El problema detectado es que no es el caso que las matrices guarden una

relación estrecha con los diagnósticos. Incluso hay casos en que se detectan diferencias significativas entre diagnósticos y matrices. ¿Por qué ocurrió esto?

El paso del diagnóstico a las matrices programáticas es equivalente al proceso de traducción. En toda traducción se pueden cometer errores que introduzcan modificaciones, incluso al grado de que el resultado sea un texto completamente diferente al original. Se requiere, entonces, un conocimiento profundo de los idiomas y que se conozcan las reglas establecidas para la traducción. En el caso del Programa el error de traducción ocurriría en el proceso de pasar de aquello que se detecta como problema a lo que se propone como solución para el mismo, en el paso de generar los insumos para la matriz de marco lógico. La operacionalización del problema puede ser inadecuada o corresponder a un problema diferente, aunque parezca ser el mismo. La solución propuesta, entonces, puede ser para un problema no considerado o para un problema similar al considerado, pero no para el problema considerado originalmente. Esta situación se consideró brevemente en la introducción general sin entrar en detalles. Lo que no se consideró, y que requeriría un análisis mucho más detallado, es si la forma en que entiende un problema una organización de la sociedad civil es la misma en que lo entiende una instancia ejecutora (¿lo definen de la misma forma, lo miden usando los mismos criterios, se centran en las mismas características?).

Con la revisión de los capítulos seleccionados surgen varias dudas y consideraciones. La duda central es si se consideraron los mismos problemas en diagnóstico y matrices. Cabe asumir que entre menor claridad exista en cuanto a los conceptos usados y las formas en que se conceptualizan los problemas, y que entre más abstracto sea lo que se pretende solucionar, que sea mayor la probabilidad de que ocurran errores en la traducción/operacionalización. Existe la posibilidad que el problema en el diagnóstico no sea el mismo problema que en el programa. Esto ocurre porque se pierde, limita, modifica o distorsiona el sentido de lo que se buscaba lograr al pasar de un documento a otro. Cabe asumir, asimismo, que en la medida en que participen más personas en el proceso de traducción el error sea mayor – o, en términos más positivos, la distancia entre lo identificado y lo propuesto como solución sea mayor. No se consideró este problema de traducción entre las dos partes del documento. No se consideró, tampoco, el efecto que modificaciones a diagnósticos y matrices programáticas realizados con personas interesadas, pero sin los conocimientos suficientes o un piso mínimo, pudiera tener sobre la coherencia del documento en sus dos partes. El considerar el diagnóstico puede ayudar a clarificar lo que se hace, pero no garantizar que se resuelvan los problemas de traducción – en especial cuando puedan haberse agravado con la intervención de más personas en el proceso.

El proceso por el que se actualizó el Diagnóstico y el Programa fue uno en que se enfatizó la participación. No se puede negar que esto enriqueció el proceso en cuanto a que se incluyeron más temas y problemáticas de los que se habían presentado originalmente en los diagnósticos. Sin embargo, esto resultó en un proceso en que la traducción a las matrices programáticas no siempre consideró lo discutido en los diagnósticos, al extremo que en algunos capítulos casi no se detecta una relación entre el diagnóstico y las matrices programáticas, o casos en que las matrices termina enfatizando uno de los problemas detectados y no todos (los casos en que los mismos problemas identificados del diagnóstico se podían asociar con varias estrategias de objetivos específicos diferentes).

Del ejercicio realizado para la evaluación del diseño se desprende que, al menos en algunos casos, la lectura del diagnóstico resulta en mayor claridad en cuanto a lo que se identifican como problemas a resolver, cómo se podrían resolver esos problemas y lo que se desea lograr. El problema reside en que el diagnóstico no siempre es una guía para lo presentado en las matrices programáticas. Tampoco es una guía, siquiera parcial, en cuanto a los pasos que se podrían seguir para lograr lo que se plantea. Estas limitaciones, aunadas a los problemas ya especificados, dificultan el proceso de especificar acciones concretas o la forma en que se podría relacionar lo mandatado con las actividades institucionales. De una u otra forma, se presenta un problema de discrecionalidad, tema que se asume sería resuelto en los Espacios de Participación. No es de extrañar esto ya que entre menos claridad exista en el Programa será mayor la necesidad de llenar los huecos que se detecten. Esto es algo usual en cualquier burocracia. A final de cuentas, es un error considerar por sí mismas a las matrices programáticas como guía para las acciones que deben realizar las instancias ejecutoras.

Esta situación presenta un reto doble. Por una parte, se detectaron casos que los problemas identificados se pueden relacionar con más de una matriz. No queda claro si se está enfatizando un problema o varios aspectos de un problema, en detrimento de otros problemas. Por otra parte, algunos enunciados de los problemas identificados se pueden dividir en unidades menores que se ajustan mejor a algún aspecto determinado del binomio objetivo específico-estrategia. Esto se traduce, nuevamente, en ambigüedades y en discrecionalidad para dar sentido a lo que se mandata.

Un problema con el análisis realizado del diseño es que no se realizó una lectura completa de objetivo específico, estrategia, metas a dos años, metas a 2021 e indicadores. Tal vez eso reduzca ambigüedades y discrecionalidad. Tal vez ese análisis podría haber ayudado a determinar la relevancia del Diagnóstico. Por otro lado, también podría haber arrojado mayores problemas en el análisis al encontrar un número mayor de inconsistencias. Ante esto, debe resultar claro que la forma en que se analizó el diseño no resuelve todos los problemas en forma tal que haya mayor claridad para dar cumplimiento a lo mandatado en el Programa.

Se pueden considerar al menos seis problemas derivados de estas limitaciones.

Primero, existen muchos supuestos implícitos en lo que se plantea en el Programa relacionado con la implementación: desde la forma en que se deben comportar las y los servidores, sin considerar los incentivos a los que responden en los contextos particulares en los que deben dar cumplimiento a lo mandatado, hasta teorías de justicia que explicarían por qué se desea lograr cierto objetivo. Aunque esto pueda parecer excesivamente teórico en una evaluación de diseño, debe ser considerado por dos razones. Por una parte, el análisis de políticas públicas, que o se diseñan a partir del Programa o que se implementan acorde a lo mandatado, requieren una visión desde diferentes perspectivas. Eso incluye visiones más abstractas o teóricas, como es el caso de la filosofía política. Lo que se busca es la realización de los derechos humanos, idea que no se puede limitar única y exclusivamente al cumplimiento de acuerdos o tratados internacionales (recuérdese que se insiste en que deben ser adaptados a la realidad de cada nación). Por otra parte, entre más claro sea un documento en aquello que lo sustenta en esa medida será más sencillo saber lo que se debe hacer y por qué se debe hacer. Al permitir o forzar a que se tenga que adivinar lo que se debe hacer se permiten interpretaciones que se pueden

alejarse significativamente de lo que se había propuesto originalmente. Esto conduce a pensar en la necesidad de un proceso de actualización y revisión diferente, como se ha planteado.

Segundo, en los binomios objetivo específico-estrategia se presentan propuestas de proyectos. Sin embargo, en ningún momento se requiere que se haga un análisis del costo de aquello que se propone (¿cuánto dinero se va a requerir para realizar lo propuesto y cuál es su costo de oportunidad?). Es posible que lo mandado se pueda adecuar a las actividades institucionales, pero incluso en ese caso es necesario tener una estimación del costo. Por lo mismo, es necesario también determinar los beneficios esperados. Esto se vuelve especialmente complicado cuando en el Presupuesto de Egresos se incluyen estrategias. El que se mande que tenga presupuesto no dice mucho a menos que se tenga una idea clara de cuál es la cantidad mínima de dinero que requeriría la estrategia. Por ejemplo, se puede mandar capacitar a las y los servidores del Sistema de Aguas de la Ciudad de México en temas de igualdad y acceso al agua. El Sistema reporta que no cuenta con el personal para llevar a cabo dicha capacitación, por lo que debe contratar a quienes sí puedan hacerlo. Se reporta, entonces, que para esa estrategia asignó 5% del presupuesto de una actividad institucional en que se puede incluir lo mandado y que el monto destinado a capacitación asciende a \$10,000 anuales. No se presenta más información. ¿Es mucho, es poco o es la cantidad correcta? ¿Qué se deja de hacer al asignar esa cantidad? ¿En cuál de los dos rubros se obtienen mayores beneficios, en aquel al que estaba asignado o al nuevo? Esto no se puede determinar a menos que se tenga información del costo de capacitar a todo el personal, elemento que debe ser establecido previo a que se pueda asignar un monto y los beneficios esperados de ello. De esto se desprende, a nivel general, que existe el reto de determinar el costo de cada una de las propuestas que se plantean en el binomio objetivo específico-estrategia. Las metas (a dos años y a 2021) e indicadores deben ser considerados para determinar esos costos y especificar si es posible cumplir con lo mandado en el tiempo especificado, estimar cuál sería el tiempo realista para la ejecución de lo mandado o estimar qué es lo máximo que se puede hacer en el tiempo esperado, entre otras opciones a considerar. Sin una estimación del costo será imposible determinar la factibilidad de lo propuesto. Tampoco se podrá determinar si la cantidad que se asigne en los formatos correspondientes respecto a presupuestación de las estrategias es suficiente o no, esté o no incluida la estrategia en el Presupuesto de Egresos. Asimismo, se debe determinar el costo de oportunidad de lo mandado. Por ejemplo, se puede incluir la capacitación tal y como se manda en la estrategia porque se tiene presupuesto para ello. Sin embargo, el incluir capacitación en el tema de igualdad y acceso al agua se traduce en que no se va a poder dar capacitación en redes sociales y toma de decisiones, por ejemplo. El problema en este caso es si los beneficios esperados del curso mandado son mayores a los beneficios esperados del curso que no se va a impartir. De una u otra forma, el Programa puede traducirse en una reasignación de recursos y actividades que debe ser valorada en cuanto a los beneficios esperados.

Tercero, existen muchas formas en que se pueden plantear los pasos a seguir para dar cumplimiento a lo mandado. Existen muchas formas en que las instancias ejecutoras pueden coordinar sus acciones para cooperar en la diseño o implementación del Programa. No se puede ir más allá de enunciar esto porque no es posible presentar recomendaciones puntuales debido a lo que se desconoce acerca del funcionamiento de las instancias ejecutoras.

Cuarto, y relacionado con el punto anterior, sin que se conozca el marco normativo, la forma en que se trabaja al interior de una instancia ejecutora dada y la forma en que interactúan las instancias será muy difícil lograr un Programa que se pueda relacionar directamente con las actividades institucionales para

de esa forma dar pasos seguros en cuanto a modificar las formas en que se diseñan e implementan las políticas públicas con enfoque de derechos humanos. El Diagnóstico y el Programa deben ser completados con un diagnóstico referente al funcionamiento del Gobierno de la Ciudad de México. Debe reconocerse que, de una u otra forma, se busca con el Programa no sólo un cambio en cuanto a la forma que trabaja el gobierno, sino incluso un cambio de sistema de gobierno (un tema que aparece con bastante claridad en el capítulo de derechos políticos). Es mejor estructurar el Programa en torno a las y los sujetos de derechos y en torno a la necesidad de un nuevo sistema político y una nueva forma de gobierno para que exista claridad en cuanto a lo que se debe hacer y cómo debería realizarse.

Quinto, una preocupación que surge de la revisión de los capítulos es que no se define o explica lo que es el enfoque de derechos humanos, las políticas públicas y la interacción entre esos elementos. Esto se refleja en muchos de los binomios objetivos específicos-estrategias. El presentar políticas públicas con enfoque de derechos humanos no es una ciencia, sin lugar a dudas. Hay muchos elementos que son un arte. Sin embargo, también es cierto que se ha aprendido mucho en cuanto a los aspectos teóricos y empíricos de las políticas públicas y en cuanto a la forma en que se debe proceder para su diseño e implementación, como se ha discutido a lo largo del documento. El no conocer lo que se ha aprendido y no estar al corriente de los debates principales en el estudio de las políticas públicas y de los derechos humanos se traduce en los problemas detectados en el diseño del Programa y en cuanto al contexto en que deberá ser implementado. Como recomendación específica relacionada con el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, se considera que quienes integren los equipos de las Subdirecciones de Seguimiento y Evaluación y de Transversalización y Capacitación en la Secretaría Ejecutiva deberán tener una sólida preparación en políticas públicas y en derechos humanos, aunque idealmente deberían especializarse en uno de los capítulos (con el consecuente crecimiento en el número de personas que laboren en la Secretaría Ejecutiva). Esto es igualmente aplicable para quienes participen con voz y voto en el Comité de Seguimiento y Evaluación y para quienes participen en la actualización del Diagnóstico y Programa. Esto no aplica a quienes participen presentando problemas que consideran debieran ser incluidos. Quienes busquen participar en la creación de las matrices programáticas deben también conocer la metodología de marco lógico, aún y cuando se volviera a revisar el producto final como ya se ha propuesto (especialistas en el derecho que dirigen un equipo de revisión y que hacen una última presentación del Programa, explicando y justificando las modificaciones). Aunque se pueda considerar que esta recomendación restringe la participación en el Comité, el riesgo es un Comité sin capacidad técnica de análisis, lo que se traduce en un Comité poco capaz de resolver problemas o detectarlos antes de que se presenten en cuanto al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Una Secretaría Ejecutiva y un Comité que no manejan el mismo lenguaje es una garantía de confusiones que se traduzcan en múltiples problemas para el diseño, implementación y evaluación de esas políticas públicas. Esto en nada niega las funciones políticas que deba desempeñar el Comité o la titularidad de la Secretaría y quienes estén al frente de las dos subdirecciones.<sup>35</sup>

35. Como se ha mencionado varias veces, las políticas públicas requieren un análisis multidisciplinario. Se puede decir que buscan el diálogo entre lo que la especialización ha dividido en diferentes departamentos universitarios. Es un hecho que tener un conocimiento adecuado de todos los temas a considerar para un problema dado de políticas públicas es cada vez más difícil debido al número considerable de estudios sobre cada tema. La ventaja es que existe una solución: el tener un lenguaje y conocimiento común facilita diálogos, evita “ocurrencias” y frena el subjetivismo o las creencias infundadas en cuanto a lo que se puede o debe hacer.

Sexto y último, a lo largo de la discusión se ha asumido que lo que se mandata en el Programa es legalmente realizable, algo que no siempre resulta claro (la prueba de que no lo es reside en las instancias ejecutoras). Se han presentado algunas objeciones en este sentido, así como en cuanto a si es factible de implementar desde el punto administrativo y de si las soluciones propuestas son viables desde un punto de vista presupuestal. La lista es incompleta ya que faltan dos elementos por considerar.

Por una parte, no se ha considerado si las soluciones propuestas –lo mandata en el Programa– es política y técnicamente viable. A final de cuentas, si bien es cierto que el Programa representa el documento con el que se va a buscar afectar el diseño e implementación de las políticas públicas (y aquello que será evaluable en las fechas determinadas por las metas), el documento en sí no es el final del proceso para que se proceda a su implementación. El Programa es parte de la agenda pública y en algunos sentidos es parte de la agenda política. Fue presentado públicamente ante el Jefe de Gobierno en un evento al que asistieron organizaciones de la sociedad civil e integrantes del poder legislativo y del poder judicial. Es un documento conocido al menos en términos generales. Sin embargo, el conocimiento no se traduce en acciones. No se dimensiona que el conocimiento del Programa no garantiza que haya pasado a ser parte de la agenda de gobierno, y cabe asumir que no lo es dadas las limitaciones y pobreza de las respuestas que presentan las instancias ejecutoras en la plataforma SIIMPLE. Mientras el Programa no esté al mismo nivel o por arriba del Programa General de Desarrollo será difícil que sea parte de la agenda de gobierno. Este elemento hace pensar en la necesidad de modificar los tiempos para la actualización del Diagnóstico, permitiendo que el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México sea desarrollado en paralelo con él, o previo al, Programa General de Desarrollo. Ello garantizaría su inclusión en la agenda de gobierno.

Por otra parte, en las estrategias se deberían proponer soluciones a los problemas detectados en el Diagnóstico. Se ha considerado en el análisis si las soluciones propuestas realmente lo son. Se ha encontrado que no es el caso. Aunque necesario, este análisis es incompleto. Falta determinar que las soluciones propuestas sean las mejores posibles para la sociedad. Hay casos en que las soluciones propuestas no lo son (representan soluciones particularistas, es decir, que benefician a una parte de la sociedad), pero en muchos casos no se puede decir ya que no existen otras soluciones a considerar para realizar la comparación. Este ejercicio hubiera requerido más tiempo y personal. En muchos casos no se determinó si: 1. Las soluciones propuestas benefician a la sociedad; y 2. Si la benefician si son las mejores soluciones posibles o si existían otras que hubieran sido mejores. Esto plantea el dilema final: ¿es mejor implementar el Programa como está o es mejor atenerse a que sea una guía para el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos? Se considera que es mejor sea una guía, lo que se traduce en un periodo más largo de planeación, pero uno que puede ser mejor para la eventual realización de los derechos humanos.

#### **XIV.5 Las bases del diálogo**

Un elemento que llama la atención al reflexionar sobre el proceso de actualización del Diagnóstico y Programa es que no todas las personas que asistieron mostraban tener el mismo nivel de conocimiento en cuanto a lo que son los derechos humanos y en cuanto a lo que son las políticas públicas. Es necesario

que se tenga un piso común para facilitar el diálogo, considerando que esa es una condición que debe ser complementada con otros elementos.<sup>36</sup>

Debido a la cantidad significativa de libros y artículos que se han publicado sobre el tema es difícil presentar una lista completa o que satisfaga a todas las personas. Sin embargo, se considera pertinente incluir lecturas mínimas que se considera permitirán un piso común en cuanto a cómo funcionan y qué esperar de esas dos áreas de conocimiento y práctica. Adicionalmente, es recomendable revisar las páginas de la Organización de las Naciones Unidas en cuanto a derechos humanos y temas de implementación y evaluación y las publicaciones de la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México. La lista es sugestiva, con obras que pueden ser de interés y den mayor claridad. No se incluyen las obras que aparecen a pie de página a lo largo del documento.

### *I. En cuanto a derechos humanos*

Clapham, Andrew: *Human Rights. A Very Short Introduction* (New York: Oxford University Press, 2007)

Santiago Nino, Carlos: *Ética y derechos humanos: Un ensayo de fundamentación* (Buenos Aires: Editorial Astrea, 1989)

Beuchot, Mauricio: *Los derechos humanos y su fundamentación filosófica* (México: Universidad Iberoamericana, 2002)

-----: *Derechos humanos: Historia y filosofía* (México: Fontamara, 2008)

Vincent, Andrew: *The Politics of Human Rights* (New York: Oxford University Press, 2010)

Donnelly, Jack: *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2013)

### *II. En cuanto a las políticas públicas*

#### II.1 Básicos

Aguilar Villanueva, Luis F. *Política pública* (México: Siglo XXI, 2010)<sup>37</sup>

36. El tener un lenguaje común no se traduce, ipso facto, en que mejore el entendimiento. Como señaló Maruyama hace varias décadas, el tener el mismo lenguaje no es lo mismo que tener la misma estructura de razonamiento. Existe un nivel más profundo en que las estructuras de razonamiento no son las mismas, y a ello se debe el que los acuerdos y expectativas sean difíciles de alcanzar. Ver: Magoroh Maruyama, "Paradigmatology and its Application to Cross-Disciplinary, Cross-Professional and Cross-Cultural Communication", *Dialectica*, Vol. 28, No 3-4 (1974), pp.135-196, y "Paradigms and Communication", *Technological Forecasting and Social Change*, 6, 3-32 (1974), pp.3-32

37. Forma parte de una colección de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal (Biblioteca Básica de Administración Pública)

-----: (editor): *El estudio de las políticas públicas* (México: Porrúa, 2003)

-----: *La hechura de las políticas* (México: Porrúa, 2003)

-----: *Problemas públicos y agenda de gobierno* (México: Porrúa, 2003)

-----: *La implementación de las políticas* (México: Porrúa, 2003)

Bardach, Eugene: *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas: Un manual para la práctica* (México: Centro para la Investigación y Docencia Económicas/Porrúa, 2001)

Brennan, Geoffrey, and James M. Buchanan: *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy* (Indianapolis, IN: Liberty Fund, 1999)

Franco Corzo, Julio: *Diseño de políticas públicas: Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables* (México: Institute of Executive Education, 2017)

Merino, Mauricio: *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del estado en la solución de problemas públicos* (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013)

Parsons, Wayne: *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (México: Facultad Latinoamericana de ciencias Sociales, 2012 [1995])

Subirats, Joan, et al.: *Análisis y gestión de políticas públicas* (Barcelona: Ariel, 2008)

## II.2 Avanzados

Bardach, Eugene: *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law* (Cambridge, MA: MIT Press, 1977)

-----: *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship* (Washington, DC: Brookings Institution, 1998)

Bellinger, William K.: *The Economic Analysis of Public Policy* (New York: Routledge, 2007)

Fischer, Frank, et al.: *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (Boca Raton, FL: CRC Press, 2007)

Moran, Michael, et al.: *The Oxford Handbook of Public Policy* (New York: Oxford University Press, 2006)

Nagel, Stuart S. (Editor): *Handbook of Public Policy Evaluation* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2002)

Otenyo, Eric E., and Nancy S. Lind (Editors): *Comparative Public Administration: The Essential Readings* (San Diego, CA: Elsevier, 2006)

Peters, B. Guy: *The Politics of Bureaucracy* (New York: Routledge, 2001))

Schultz, David (Editor): *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (New York: Facts on File, 2004)

Weimer, David (Editor): *Cost-Benefit Analysis and Public Policy* (New York: Wiley-Blackwell, 2008)

### *III. En cuanto a la relación entre políticas públicas y derechos humanos*

Guendel González, Ludwig, “Políticas públicas y derechos humanos”, *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, vol. III, núm. 97, 2002, pp. 105-125

Jiménez Benítez, William Guillermo, “El enfoque de derechos humanos y las políticas públicas”, *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 7, núm. 12, enero-junio, 2007, pp. 31-46

### *IV. En cuanto a aplicaciones (derecho humano al agua y saneamiento)*

Abu-Eid, Abdallah, “Water as a Human Right: The Palestinian Occupied Territories as an Example”, *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 23, No. 2, June 2007, pp. 285–301

Baer, Madeline, “From Water Wars to Water Rights: Implementing the Human Right to Water in Bolivia”, *Journal of Human Rights*, 14:3, 2015, pp. 353-376

---- and Andrea Gerlak, “Implementing the Human Right to Water and Sanitation: A Study of Global and Local Discourses”, *Third World Quarterly*, 36:8, 2015, pp. 1527-1545

Bakker, Karen, “The “Commons” Versus the “Commodity”: Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South”, *Antipode*, Vol. 39, Issue 3, 2007, pp. 430–455

Biswas, Asit K., “Water as a Human Right in the MENA Region: Challenges and Opportunities”, *Water Resources Development*, Vol. 23, No. 2, June 2007, pp. 209–225

Brooks, David B., “Human Rights to Water in North Africa and the Middle East: What is New and What is Not; What is Important and What is Not”, *Water Resources Development*, Vol. 23, No. 2, June 2007, pp. 227–241

Brown, Rebecca, “Unequal Burden: Water Privatisation and Women's Human Rights in Tanzania”, *Gender & Development*, Vol. 18, No. 1, March 2010, pp. 59-67

Cahill-Ripley, Amanda: “‘The Human Right to Water – A Right of Unique Status’: The Legal Status and Normative Content of the Right to Water”, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 9, No. 3, September 2005, pp. 389–410

-----: *The Human Right to Water and its Application in the Occupied Palestinian Territories* (New York: Routledge, 2011)

Chen, Huiping, “The Human Right to Water and Foreign Investment: Friends or Foes?”, *Water International*, Vol. 40, No. 2, 2015, pp. 297–311

Duggard, Jackie, “Can Human Rights Transcend the Commercialization of Water in South Africa? Soweto’s Legal Fight for an Equitable Water Policy”, *Review of Radical Political Economics*, 42 (2) 2010, pp. 175-194

Farrugia, Bree, “The Human Right to Water: Defences to Investment Treaty Violations”, *Arbitration International*, 31, 2015, pp. 261–282

Flores, Óscar, et al., “Monitoring Access to Water in Rural Areas based on the Human Right to Water Framework: A Local Level Case Study in Nicaragua”, *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 29, No. 4, 2013, pp. 605–621

Gleick, Peter H., “The human right to water”, *Water Policy*, 1 (1998), pp. 487-503

Jeffords, Christopher, and Farhed Shah, “On the Natural and Economic Difficulties to Fulfilling the Human Right to Water Within a Neoclassical Economics Framework”, *Review of Social Economy*, Vol. 71, No. 1, 2013, pp. 65–92

Langford, Malcolm, “, The United Nations Concept of Water as a Human Right: A New Paradigm for Old Problems?”, *Water Resources Development*, Vol. 21, No. 2, June 2005, pp. 273–282

Larrain, Sara, “Human Rights and Market Rules in Chile’s Water Conflicts: A Call for Structural Changes in Water Policy”, *Environmental Justice*, Vol. 5, No. 2, 2012, pp. 82-88

Olmos Giupponi, M. Belén, and Martha C. Paz, “The Implementation of the Human Right to Water in Argentina and Colombia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XV, 2015, pp. 323-352

Singh, Nandita, “Translating Human Right to Water and Sanitation into Reality: A Practical Framework for Analysis”, *Water Policy* 15, 2013, pp. 943–960

----- (Editor): *The Human Right to Water: From Concept to Reality* (New York: Springer, 2016)

Thielbörger, Pierre: *The Right(s) to Water: The Multi-Level Governance of a Unique Human Right* (New York: Springer, 2014)

-----, “Re-Conceptualizing the Human Right to Water: A Pledge for a Hybrid Approach”, *Human Rights Law Review*, 2015, 0, pp. 1–25

Water Governance Facility (2012) *Human rights-based approaches and managing water resources: Exploring the potential for enhancing development outcomes*. WGF Report No. 1, SIWI, Stockholm