

II.1.1 Diagnóstico del Derecho a la alimentación

I. Introducción

El derecho a la alimentación se refiere a que “toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”. Así queda definido en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988), en el artículo 12.

El que las personas tengan acceso a una nutrición adecuada se traduce en saber si tienen acceso a una alimentación sana, sea que la produzcan o sea que la compren, es decir, deben existir condiciones tales que permitan la producción o la compra de esos alimentos. Esto se refiere a que estén disponibles. Debe existir, asimismo, un ingreso mínimo que permita adquirir una canasta de comida sana y balanceada, que se logra mediante la existencia de acceso físico y económico. Adicionalmente, lo que se consume debe ser adecuado para quien lo consume, que satisfaga las necesidades alimentarias de esa persona. La realidad es que no siempre se detectan las tres condiciones en cuanto a disponibilidad, accesibilidad y adecuación. En ese caso se busca conocer por qué pasa y qué está haciendo, y qué debe hacer, el gobierno para garantizar el derecho. Adquiere especial importancia, entonces, la seguridad alimentaria:

Todas las personas tienen el derecho a tener acceso de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.²⁹

Se debe notar que en esta breve discusión se ha pasado de una alimentación que se entiende como nutrición adecuada, a una en que se garantice un ingreso mínimo para el consumo de una canasta de comida sana y balanceada, que sea adecuada a quien consume esos alimentos, apropiada a las tradiciones culturales y garantice una vida libre de angustias, satisfactoria y digna. Cada elemento adicional, o que explica con mayor detalle a lo que se desea llegar, especifica lo que se espera que haga el gobierno, sea facilitando el logro de ello o haciendo que esos ideales pasen a ser una realidad. Al mismo tiempo, cada especificación hace que la tarea sea más complicada pues se requiere de una atención diferenciada cada vez mayor.

²⁹ Organización de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler, A/HRC/7/5, Ginebra, 2008.

A pesar de los tratados que ha firmado el gobierno mexicano en este tema, se considera que el reconocimiento de este derecho ha sido limitado pues ha sido tratado como un asunto de buena administración, principalmente por medio de la entrega de dinero, al menos hasta 2015. Desde el gobierno nacional se partió del supuesto de que las políticas públicas existentes en salud, educación, vivienda, servicios urbanos, alimentación, entre otras, correspondían a las acciones de garantía de los derechos. Sin embargo, el riesgo es que las acciones realizadas sean contrarias al ejercicio del derecho. Se teme que el enfoque que se ha seguido en cuanto a cómo resolver el problema de la alimentación sana pueda resultar en consecuencias negativas como la ruptura del tejido social, distorsión del sistema alimentario local, destrucción de la cultura alimentaria, depredación ambiental o dependencia económica, entre otros, incluyendo el que no se tenga acceso a la seguridad alimentaria. A pesar de esos temores, no queda claro que se estén realizando, ni cómo se puedan lograr, acciones que lleven a la realización del derecho. Asimismo, existe la posibilidad de que la seguridad alimentaria y la alimentación sana y balanceada pase a segundo plano en estas discusiones.

II. Problemáticas en el derecho a la alimentación

El insumo utilizado en el presente capítulo-diagnóstico para detectar algunas de las problemáticas sobre el derecho a la alimentación fue el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016-2021 (PDHCDMX),³⁰ específicamente su capítulo 7, dedicado al derecho en mención; fuente que contiene un diagnóstico propio que describe las obligaciones del gobierno, las principales problemáticas del derecho y conclusiones; en la parte final se ubica un programa que incluye objetivos, estrategias, metas, indicadores y autoridades responsables de la implementación del derecho por lo que se llevó a cabo la sistematización de la información que está contenida en la ficha de trabajo señalada como Anexo 3.

De la lectura y análisis del insumo se detectaron cinco problemáticas:

1. Alimentación adecuada;
2. Crecimiento económico y revolución verde;
3. Mercado, ajustes estructurales y programas de combate a la pobreza;
4. Consecuencias en el estado de la alimentación y la salud nutricional; y
5. Enfoque de derechos.

³⁰ Se trata del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México publicado en 2016. En este apartado únicamente se incluyen las problemáticas detectadas en el capítulo 7, mismas que se pueden localizar en: Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos, t. 3. Núcleo Seguridad Humana. México: 2016. Disponible en <https://pdh.cdmx.gob.mx/programa/tomo-3-nucleo-de-seguridad-humana/capitulo-9-derecho-la-educacion> (consultado en abril 10 de 2020)

La revisión de estas problemáticas será breve en cuanto a las primeras tres y la última. El argumento central de las causas es que se siguió un modelo económico basado en la promoción del mercado y la reducción de la participación del gobierno en la actividad económica. Se considera que esto resultó en mayores problemas sociales para los grupos de población en situación de pobreza. Es hasta la cuarta problemática que se desarrollan consideraciones más específicas en cuanto al derecho humano a la alimentación. La quinta problemática se centra en soluciones en cuanto a las problemáticas detectadas.

En cuanto a la primera problemática, *alimentación adecuada*, se considera que existen dos causas principales: falta de operatividad y responsabilidades del gobierno y una visión productivista de mercado. Esto ha resultado en una epidemia de obesidad y enfermedades crónicas no trasmisibles asociadas. Asimismo, se considera que no se ha desarrollado un marco legislativo adecuado para garantizar el respeto, protección y realización del derecho a la alimentación, ni las capacidades institucionales de gobernanza y construcción de ciudadanía requeridas para tal fin. La base de todo esto es que se ha privilegiado al mercado como solución a los problemas de la alimentación. En otras palabras, no se considera este tema como uno de derechos humanos y por ello es que ni se ha considerado una política pública adecuada ni se han construido las capacidades institucionales que permitan al gobierno actuar en forma adecuada.

En cuanto a la segunda problemática, *crecimiento económico y revolución verde*, se detecta la desigualdad del ingreso como la causa principal que debe ser atendida. Esto ha resultado en una población en situación de pobreza que no tiene la capacidad para acceder a una alimentación mínima suficiente.

En cuanto a la tercera problemática, *mercado, ajustes estructurales y programas de combate a la pobreza*, se considera que la causa de las políticas que se siguen en el país es el llamado “Consenso de Washington”.³¹ La aplicación rigurosa de ese modelo resultó en tres problemáticas: 1. Estancamiento del crecimiento económico, deterioro acelerado del medio rural pobre, incremento de la desigualdad y de la pobreza tanto rural como urbana (interconectadas por intensos procesos migratorios); 2. El enfatizar las soluciones de mercado resultó en una población en situación de pobreza que no tiene acceso a la seguridad alimentaria; y 3. Se manifestaron problemas de exclusión social debido a que las transferencias monetarias condicionadas se impusieron como política social.

En cuanto a la cuarta problemática, *consecuencias en el estado de la alimentación y la salud nutricional*, se considera que se han promovido cambios en los hábitos alimenticios que responden a las necesidades del mercado. Se privilegia la producción de algunos alimentos a costa de otros que deberían ser más importantes. Se considera que se debe regresar a la comida tradicional. La preocupación es que existe una concentración

³¹ Para una visión general de las características principales del llamado Consenso de Washington, ver Consenso de Washington en Economía: <https://economipedia.com/definiciones/consenso-de-washington.html> Para una explicación más detallada y con referencias al caso mexicano, ver: Berumen, Sergio, “Evaluación de las reformas del Consenso de Washington en Brasil y México”, Comercio Exterior, vol. 59, núm. 9, septiembre de 2009, disponible en http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/130/3/704_Berumen.pdf (consultado en mayo 5 de 2020)

de los productos agroalimentarios en empresas multinacionales, ampliación y especialización en la distribución de alimentos por medio de redes comerciales y la internacionalización de la alimentación. El resultado es que la producción nacional de subsistencia queda desprotegida. Lo más grave, se considera, es que se privilegian los alimentos de baja calidad nutricional.

En la Ciudad de México, esto resultó en los siguientes problemas:

- En cuanto la inseguridad alimentaria, se detectan tres niveles: 1. Leve: preocupación por el acceso a los alimentos, sacrificando la calidad de la dieta; 2. Moderada: además del sacrificio en calidad, restricciones en la cantidad de alimentos consumidos; y 3. Severa: además de lo anterior, experiencias de hambre en adultos y finalmente en niños. Se detecta que predominan los niveles 2 y 3.
- Prevalencia de niveles importantes de las enfermedades derivadas de una alimentación insuficiente e inadecuada entre niños y niñas (bajo peso, baja talla, emaciación, sobrepeso, obesidad, anemia), adolescentes y jóvenes (sobrepeso, obesidad) y adultos (desnutrición, sobrepeso, obesidad, obesidad abdominal). El problema reside en el consumo excesivo de carbohidratos y grasas. Este patrón distorsionado de alimentación se consolida a lo largo de las etapas de la vida de una amplia capa de la población. Es particularmente alarmante el nivel de obesidad abdominal pues es un factor de riesgo importante de las enfermedades cardiovasculares.
- Estos problemas se concentran especialmente en los estratos de población de menores ingresos. Relacionado con esto, se detecta que los resultados en materia de alimentación y nutrición de los programas de transferencias demuestra que el incremento del acceso a alimentos no necesariamente se traduce en alimentación adecuada y buena nutrición. Contrariamente a lo que se hubiera esperado, la mayor disponibilidad de recursos económicos, combinada con la distorsión de los patrones de consumo y la persistencia de malas condiciones de vivienda, infraestructura sanitaria e higiene, puede deteriorar la nutrición de la población. Por una parte, se detecta la persistencia de la desnutrición infantil asociada a un entorno insalubre. Por otra parte, se detecta una grave epidemia de obesidad a partir de la edad escolar gracias a la incorporación del consumo de alimentos industrializados y a la disminución del consumo de alimentos naturales.³²
- La doble carga de desnutrición infantil y obesidad en edad adulta que afecta a la mayoría de la población en situación de pobreza constituye un grave riesgo para el desarrollo de daño metabólico. Esto explica el acelerado incremento en el presente siglo de la prevalencia de los padecimientos asociados con diabetes, hipertensión, dislipidemias, accidentes cerebrovasculares, infartos y neoplasias malignas, entre otros.

³² Preocupa que no se considere que un alimento "natural" puede ser alto en grasas y carbohidratos. Por ejemplo, ¿es realmente sano consumir un vaso diario de jugo de naranja "natural"? Debería explicarse en qué consiste lo "natural".

III. Avances en el cumplimiento del derecho a la alimentación

Como se comentó en la introducción general, cada capítulo está dividido en diagnóstico y matriz programática (las acciones que debe realizar el gobierno para buscar aminorar el problema a partir de estrategias). En este apartado se describen los avances en las problemáticas consideradas en el apartado II. En dicho proceso se analizaron los informes de seguimiento a la implementación del PDHCDMX 2016-2021 elaborados desde finales de 2016 hasta el primer semestre de 2019 por la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (SEMSyE).

Con el objetivo de sistematizar y analizar los avances de las problemáticas del derecho, cada uno de los hallazgos localizados en los Informes de seguimiento se organizaron coherentemente en una *ficha de cumplimiento*³³, esto a partir de la descripción del estado de las estrategias mandatadas en el PDHCDMX 2016-2021 para la implementación del derecho a la alimentación: implementadas, con avance o sin avance; además de la explicación de su estado.

En la misma ficha se integró información de otros insumos recientes. Se trata de documentos que las instancias implementadoras cabeza de sector presentaron en sus plataformas digitales, incluida la información de los portales de transparencia. Con ello se verificó la existencia de acciones posteriores a la publicación del último Informe de seguimiento de instancias del primer semestre de 2019 y que pudieran impactar en avances de las problemáticas del derecho.

Con el objetivo de incluir en el presente diagnóstico la percepción de las personas titulares del derecho a la alimentación y descubrir otras problemáticas o la continuidad de las ya detectadas, el último paso para la elaboración de este apartado consistió en el contraste de los hallazgos de avance del derecho con las quejas y las recomendaciones emitidas de 2014 a 2019 por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM). Dicho análisis se encuentra en la parte final de este apartado.

En cuanto al cumplimiento de lo mandatado, sólo se detecta que se ha cumplido con lo especificado en una estrategia. En ningún otro caso se detecta cumplimiento o avance en el cumplimiento.

En cuanto a la primera problemática, *alimentación adecuada*, se aclara que el cumplimiento del derecho a la alimentación implica actuar de manera integral en todos los componentes del sistema alimentario, desde la producción misma de los alimentos, pasando por su abasto y comercialización, hasta su consumo. A partir de lo que se expone, se considera que parte de la solución reside en fortalecer la exigibilidad del derecho y clarificar su contenido, asunto que corresponde a la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional Para El Distrito Federal clara al respecto o en su caso abundar respecto de la regulación a la exigibilidad mediante el reglamento de la ley para que exigibilidad y justiciabilidad no se vean afectadas negativamente.

33 Puede consultarse en los anexos del diagnóstico del Derecho a la alimentación como Anexo 4. Dicha ficha incluye la actividad o acción que retrata avances en las problemáticas detectadas y la descripción del avance. También se colocaron avances detectados en los otros insumos documentales de la investigación vinculados a las actividades: informes de las propias instancias responsables de las culturas, nuevas normativas en la materia.

Más allá de cambios en la normatividad, se propone transitar de la prerrogativa discrecional (proporcionar apoyo alimentario a sectores de la población en situación de exclusión social) a lograr la satisfacción de requerimientos alimentarios. De esta forma se podrá garantizar el derecho.

Esta problemática se relaciona con las estrategias siguientes:

- 107. Aplicar de manera efectiva la Norma de Ordenación General Número 29;
- 111. Reformar el Reglamento de Mercados para que los mercados, tianguis y ferias de intercambio tengan un horario mixto;
- 120. Integrar un Consejo y Comités del Derecho a la Alimentación, con participación de la sociedad civil, para aportar en el diseño institucional, el seguimiento y evaluación de las políticas alimentarias;
- 121. Elaborar la Ley y el Programa del Derecho a la Alimentación Adecuada para la Ciudad de México; y
- 122. Asegurar el acceso a la información sobre temas relacionados con el derecho a la alimentación (encuestas, diagnósticos, censos sobre salud, alimentación y producción agroecológica en la Ciudad de México).

Sin embargo, de los reportes de seguimiento a la implementación no se desprende que hayan sido realizadas por lo que las problemáticas siguen vigentes.

En cuanto a la problemática dos, *crecimiento económico y revolución verde*, y a la tres, *mercado, ajustes estructurales y programas de combate a la pobreza*, no se ofrecen alternativas de solución y no se relacionan con las estrategias.

En cuanto a la problemática cuatro, consecuencias en el estado de la alimentación y la salud nutricional, se relaciona con la estrategia: 118. Atender médica y nutricionalmente las enfermedades causadas por una alimentación deficiente e inadecuada a fin de contrarrestar sus efectos y reducir progresivamente los índices de esas enfermedades.

Finalmente, en cuanto a la problemática cinco, derechos humanos, se proponen como soluciones dar claridad en cuanto a los problemas de hambre, desnutrición e inseguridad alimentaria. Asimismo, se aclara que éstos son consecuencia de la exclusión social y que debe verse una violación de los derechos humanos. Por ello, es imprescindible reconocer plenamente este derecho y crear las condiciones que garanticen su exigibilidad y justiciabilidad. Para ello se requiere crear mecanismos de respeto, protección y realización, haciendo uso eficiente máximo de los recursos disponibles.

Más allá de lo que se haya reportado por las instancias implementadoras en la Plataforma SIIMPLE, se hizo una revisión de la página digital de dos instancias implementadoras, la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social y el Sistema para la Integración de la Familia de la Ciudad de México (DIF CDMX), tanto en función de programas u otra información que se pudiera relacionar con lo detectado en el capítulo del PDHCDMX 2016-2021 o en función de la información reportada en las páginas de transparencia.

En la búsqueda de información en los portales de transparencia se detecta un problema que dificulta el análisis. Si bien es cierto que se presentan datos sobre personas atendidas (beneficiarias y beneficiarios de los programas), el problema es que no se presenta información en cuanto a la población de referencia (personas que cumplen con el perfil o que vive en el territorio o sector donde se está definiendo el problema de intervención y que padecen el problema que se busca solucionar o atacar), población potencial (personas afectadas diariamente por el problema y por quienes se justifica la creación del programa), población objetivo (personas de la población potencial que, por sus características o necesidades, son atendidas prioritariamente por el programa) y población postergada (personas que no son consideradas en el programa).³⁴ Esto se traduce en que no se puede saber si se está atendiendo a la población que más lo necesita o si se atiende a una parte significativa de aquellas personas que más han sido discriminadas. Con la información disponible no se puede saber comparado a qué es que se logra algo.

En el caso de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO),³⁵ se detectó el Programa Comedores Comunitarios. Su objetivo es “operar una red de Comedores Sociales para impulsar el acceso a la alimentación y reducir la carencia de esta entre quienes habitan y transitan en la Ciudad de México”. No se presentan datos en cuanto a la población objetivo (aquella parte de la población que podría ser atendida) ni en cuanto a la población beneficiaria (aquella que de hecho es atendida).

En cuanto al Sistema para la Integración de la Familia de la Ciudad de México (DIF CDMX), aparecen dos programas:³⁶ Programa Comedores Populares (su objetivo es contribuir al acceso a la alimentación) y Programa Alimentos Escolares (su objetivo es contribuir a que niñas y niños, inscritos en escuelas públicas de la Ciudad de México en los niveles de educación preescolar, primaria y especial, mejoren su alimentación mediante el acceso a los apoyos de raciones alimenticias en modalidad fría, basados en los criterios de calidad nutricia). En ambos casos se ofrece información sobre personas beneficiarias.

³⁴ Para más detalles sobre este tipo de clasificaciones, ver el Glosario del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx> (consultado en junio 2 de 2020)

³⁵ <https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/programas> (consultado en marzo 31 de 2020)

³⁶ <https://dif.cdmx.gob.mx/programas/programa/programa-de-alimentos-escolares> (consultado en marzo 31 de 2020)

La problemática se puede relacionar con las estrategias:

- 106. Revisar y alinear los programas sociales alimentarios, de desarrollo social y combate a la pobreza con base en los componentes del derecho a la alimentación;
- 108. Aprovechar la producción local de alimentos para zonas de bajo índice de desarrollo;
- 109. Crear y fortalecer los nuevos bancos de alimentos para que las zonas de bajos ingresos accedan a alimentos sanos. NB:³⁷ Esta es la estrategia que se considera cumplida pues el Congreso promulgó la Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México (2016);
- 110. Consolidar y ampliar la venta de alimentos naturales en la red de mercados populares, tianguis y ferias de intercambio;
- 112. Realizar un estudio de requerimientos de abasto para definir el número de mercados necesarios, con participación de las organizaciones de la sociedad civil y presupuesto autorizado;
- 113. Promocionar el cultivo, comercialización y consumo de los alimentos tradicionales;
- 114. Incrementar el presupuesto a programas y proyectos de producción agropecuaria sostenible;
- 115. Generar apoyos para la producción agrícola (territoriales, técnicos, económicos, en especie) y comercialización en la Ciudad de México, especialmente de productos agroecológicos;
- 116. Estimular la participación de productores/productoras agrícolas en los mercados, tianguis y ferias de intercambio de la Ciudad de México;
- 117. Fortalecer una cultura de la alimentación adecuada mediante la difusión masiva, que incluya los beneficios de la alimentación tradicional mexicana; y
- 119. Realizar foros para la construcción de una política pública en alimentación y nutrición basada en derechos.

Con base en la información presentada, lo reportado en cuanto a acciones realizadas para dar cumplimiento a lo mandado y lo que aparece en las páginas digitales de las dos instancias implementadoras, la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO) y el Sistema para la Integración de la Familia de la Ciudad de México (DIF CDMX), se considera que no se ha dado cumplimiento a lo que se plantea en el capítulo, a excepción de la estrategia 118.

Debido a que varios de los temas tratados en el capítulo 7 del PDHCDMX son considerados también en el derecho a la salud, se recomienda revisar la información que aparece en el Diagnóstico de ese derecho para fortalecer la información en cuanto a lo que se ha realizado en el tema del derecho humano a la alimentación. Esto es particularmente importante en cuanto a la problemática cuatro, consecuencias en el estado de la alimentación y la salud nutricional.

³⁷ NB se refiere a "nota bene", es decir, nótese bien u obsérvese. Se usa para llamar la atención sobre algún punto o aclarar lo ya dicho.

IV. Quejas presentadas ante la CDHCDMX y recomendaciones emitidas

Antes de proceder al análisis, es necesario considerar dos elementos. Por una parte, en una queja se puede señalar a una o más autoridades y puede ser una o más personas las que presentan una queja. De esta forma, no se puede saber el número exacto de autoridades sobre las que se presenta una queja o el número de personas que presentan una queja. Por otra parte, y como se mencionó en la introducción a esta sección, se solicitó información a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX) sobre quejas y recomendaciones. La información que se recibió no incluía características sociales o demográficas. De esta forma, es difícil determinar quiénes son las personas cuyos derechos son más afectados. Aunque se identifican instancias implementadoras y quejas, no es posible determinar los tipos de violaciones por los que se presenta la queja. Por lo mismo, se considera que hay serias limitaciones en cuanto a lo que se puede analizar en este tema.

El cuadro resumen con toda la información disponible para el periodo considerado (2014-2019) aparece al final de este diagnóstico, por lo que se resume lo más importante relacionado con lo discutido hasta este momento.

En cuanto a las instancias implementadoras, se presenta un total de seis quejas: cinco para la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria y una para la Dirección General de Desarrollo Sustentable de la Alcaldía Magdalena Contreras. Sin embargo, no se puede relacionar esta información con las menciones y tipos de violaciones presuntamente vulnerados que se presentan en la tabla. Sólo se sabe que esas instancias implementadoras no cumplieron con algo que generó la queja.

Llaman la atención varios elementos:

Primero, el mayor número de menciones y presuntas violaciones se relaciona con “Omisión por parte de la autoridad gubernamental para apoyar la accesibilidad física y económica a los alimentos”. Son 19 casos. Esto se puede relacionar con las estrategias:

- 106. Revisar y alinear los programas sociales alimentarios, de desarrollo social y combate a la pobreza con base en los componentes del derecho a la alimentación;
- 108. Aprovechar la producción local de alimentos para zonas de bajo índice de desarrollo;
- 109. Crear y fortalecer los nuevos bancos de alimentos para que las zonas de bajos ingresos accedan a alimentos sanos (esta es la estrategia que cuenta con una Ley); y
- 112. Realizar un estudio de requerimientos de abasto para definir el número de mercados necesarios, con participación de las organizaciones de la sociedad civil y presupuesto autorizado.

Segundo, un número menor de menciones (10) se relaciona con “Omisión por parte de la autoridad gubernamental para velar por la distribución de alimentos no contaminados y aptos para el consumo humano”. Este tema no aparece considerado en el PDHCDMX 2016-2021.

Tercero, con igual número de menciones (tres) aparecen “Tolerancia de la autoridad gubernamental a la práctica comercial desleal que encarezca los alimentos” y “Omisión por parte de la autoridad gubernamental para velar por la disponibilidad del alimento en cantidades suficientes en casos de emergencia”. Estos temas tampoco fueron considerados en el PDHCDMX 2016-2021.

En los casos que no aparecen en el PDHCDMX 2016-2021, se considera que la distribución de alimentos no contaminados y aptos para el consumo humano debe ser considerada como violación tanto al derecho humano a la alimentación como al derecho humano a la salud. Sin embargo, hay dos quejas que tienen que ver más con problemas de regulación que de derechos humanos directamente: competencia desleal (fijar precios, aunque habría que tener más información al respecto) y disponibilidad suficiente de alimentos. (¿respecto a qué se determina esa disponibilidad?).

La mayor parte de las acciones recomendadas en el PDHCDMX 2016-2021 no parecen ser problemas que hayan afectado los derechos humanos, o que, en tal caso, sean percibidos como meritorios de quejas ante la CDHCDMX. Por otra parte, sí se consideró el problema de accesibilidad física y económica a los alimentos, sin que quede claro que las posibles soluciones que se plantean en el PDHCDMX 2016-2021 sean las que responden a las quejas interpuestas con la Comisión.

No se identificaron recomendaciones por parte de la CDHCDMX.

V. Conclusiones

Hasta 2015, una de las preocupaciones centrales en cuanto a la alimentación era la necesidad de reconsiderarla como un derecho humano. No existía evidencia de que fuera así, incluso en la Ciudad de México. Esto ha cambiado, por lo que se considera que se ha dado un avance en el ámbito normativo. Con la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México se ha sentado una base diferente en cuanto a este tema, como se puede corroborar con lo estipulado en el artículo 9, Ciudad solidaria, en el apartado C, Derecho a la alimentación y la nutrición:³⁸

1. Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada, nutritiva, diaria, suficiente y de calidad con alimentos inocuos, saludables, accesibles, asequibles y culturalmente aceptables que le permitan gozar del más alto nivel de desarrollo humano posible y la protejan contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición.
2. Las autoridades, de manera progresiva, fomentarán la disponibilidad, distribución, abastecimiento equitativo y oportuno de alimentos nutritivos y de calidad; promoverán la seguridad y sustentabilidad alimentarias; y garantizarán el acceso a este derecho dando prioridad a las personas en pobreza y a las demás que determine la ley.

³⁸ Disponible en (última revisión en mayo 5 de 2020): http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

Con esto se resuelve uno de los problemas detectados: las instancias implementadoras deben desarrollar programas y acciones que se alineen a lo estipulado en la Constitución.

En cuanto a las problemáticas detectadas, surgen varias dudas en cuanto a si se ofrecen explicaciones válidas acerca del origen del problema actual, la mala nutrición y que no haya seguridad alimentaria.

Primero, el capítulo partió de la idea de que el sistema económico de mercado que se ha privilegiado desde la época de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) no ha dado resultados positivos, al menos en este tema. De una u otra forma, se considera que ese modelo ha ignorado a la alimentación como un derecho humano. Ello ha resultado en mayores problemas de desnutrición, obesidad y sobrepeso, con las consecuencias secuelas de salud. Sin embargo, no se presenta una comparación con el modelo anterior de intervención gubernamental que caracterizó la vida del país desde finales de la Revolución hasta la época de José López Portillo (1976-1982). Por lo mismo, tampoco se consideran las variaciones que se hayan dado en ese periodo. ¿Era mejor la alimentación antes de la época actual o había problemas equivalentes desde el punto de vista de los derechos humanos? No se presentan datos sobre si el problema en cuanto a desnutrición era menor en otras épocas o si de hecho la gente se alimentaba mejor antes de ese cambio de modelo. Por ejemplo, un ejidatario de Morelos, o un pequeño productor en Xochimilco o Milpa Alta, ¿comía mejor en la década del sesenta o del setenta que en la década actual? Esto plantea la duda sobre qué se necesita saber para poder hacer comparaciones que sean adecuadas.

Segundo, existe el problema de cómo una variable a nivel macro (el modelo económico) explica las variaciones que se observan a nivel micro (la decisión de una persona por consumir alimentos chatarra, por ejemplo) o si las políticas públicas implementadas por las instancias correspondientes (un nivel meso) también explican las variaciones observadas a nivel micro. Si hay una relación directa de esa variable macro con lo que se observa a nivel micro entonces debe ser explicada y no meramente estipulada como si fuera una explicación.³⁹

Tercero, y derivado de los puntos anteriores, no se puede saber si el énfasis en la narrativa económica como causa explica algo. En parte ya queda resuelto ese debate pues el enfoque de derechos humanos es obligatorio por tener rango constitucional. Sin embargo, queda el problema de determinar si es el caso que empresas, globalización e internacionalización son las causas de los malos hábitos alimenticios. Asimismo, se requieren respuestas claras a varias de las aseveraciones que se hacen. Por ejemplo, si las transferencias monetarias no han servido ¿por qué sucedió eso? ¿No era suficiente dinero? ¿Era suficiente, pero no había comida en qué gastarlo o porque se usaba para otros fines? ¿Por qué se usaba para otros fines? ¿La gente no estaba bien informada acerca de qué

³⁹ Para profundizar en este tema, ver Coleman, James: Fundamentos de la teoría social (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2011), en especial el capítulo 1, "Metateoría: Explicación en las ciencias sociales". A nivel más abstracto, se recomienda Rosenberg, Alex: How History Gets Things Wrong. The Neuroscience of Our Addiction to Stories (Cambridge, MA: The MIT Press, 2019).

consumir? Debido a estas complicaciones, se considera que es mejor dejar de lado ese tema. Por otra parte, se detecta la desigualdad del ingreso como la causa principal que debe ser atendida, tema más importante que la baja producción de alimentos o la falta de crecimiento económico que ha caracterizado al país desde la bancarrota de 1982.⁴⁰ Sin embargo, no se ofrece una explicación de por qué esa desigualdad de ingreso y por qué existen problemas en la producción o crecimiento. Sucede lo mismo con los problemas de distribución. Igual que en el caso anterior, se considera que es mejor dejar este tema de lado, al menos en este momento.⁴¹

Cuarto, un problema central es la falta de datos específicos en cuanto a la población más vulnerable o cuyos derechos hayan sido más violados. No es sólo cuestión de saber quiénes son esas personas, sino de saber en dónde viven. Se necesita desagregar esa información por grupo de edad y sexo, entre otras, además de que es necesario hablar directamente con las y los titulares de derechos. No sirve de mucho saber que hay problemas de obesidad y de sobrepeso si no se sabe específicamente quiénes son esas personas y si es un problema de alimentación o si ese es el cuerpo que se deba esperar de ciertos grupos de personas, por ejemplo. Asimismo, se necesita información en cuanto a por qué se alimentan de esa manera y si han considerado alternativas a su forma de alimentarse. Debe recordarse que es respecto a las poblaciones más vulnerables o las que han visto afectados sus derechos que se busca información.

Quinto, se asume que el regreso a la comida tradicional es necesario para acabar con algunos problemas detectados. Sin embargo, no queda claro qué debe entenderse por comida tradicional. Dado que se puede argumentar que México es un país milenario, ¿es la comida de la época prehispánica? ¿O es la de algún periodo posterior? De hecho, ¿cuáles son los platillos que deben ser consumidos, en qué porciones, qué variaciones deben darse en cuanto a las diferentes necesidades de diferentes grupos de edad? ¿El que sea culturalmente pertinente lo hace alimenticio? Preocupa que no se discuta que la comida mexicana también incluye exceso de grasas o de azúcares, sea en platillos o en postres. ¿No acaso tortas, tamales, tacos, gaznates, merengues, muéganos o pan de dulce pueden ser tan dañinos como un refresco embotellado? Sin información detallada al respecto no queda claro qué de esa cocina tradicional es lo que se debe recuperar.

⁴⁰ El crecimiento económico ha caído lentamente en las últimas décadas. Por ejemplo, pasó de 3.2% promedio entre 1990 y 1993 a 3.0% entre 1994 y 2001, 2.4% entre 2002 y 2007, 2.0% entre 2008 y 2017. La tendencia ha sido de contracción a partir de 2019. La productividad también ha ido a la baja. Ver, por ejemplo, Banco de México: Crecimiento Económico y Productividad (Extracto del Informe Trimestral Julio-Septiembre 2018, Recuadro 1, pp. 19-23, noviembre 2018). En cuanto a los datos de Banco de México, ver <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%7B81E83E11-CFE1-C761-B850-8949FC923C55%7D.pdf>. En cuanto a datos para 2019 y 2020, ver México, ¿cómo vamos? Semáforo Nacional: Crecimiento económico, disponible en <https://mexicocomovamos.mx/?s=seccion&id=97> En cuanto a datos de desigualdad de ingreso y pobreza, ver Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONVEAL): Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf Medición de la pobreza, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalnicio.aspx> Indicadores de desigualdad por entidad federativa, disponible en <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/desigualdad.aspx> (última revisión en junio 2 de 2020).

⁴¹ Se deben considerar los preceptos económicos constitucionales que asumen la intervención gubernamental y que dificultan el funcionamiento del mercado. Ver, por ejemplo, Katz, Isaac: La Constitución y el desarrollo económico de México (México: Cal y Arena, 1999). Para una visión general de la historia económica de México, ver Kuntz Ficker, Sandra (coord.): Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días (México: El Colegio de México/Secretaría de Economía, 2010), y Lustig, Nora (coord.): Crecimiento económico y equidad (México: El Colegio de México, 2010), dos tomos.

A partir de esta información, se considera que deben ser aclaradas varias definiciones y conceptos para tener mayor claridad en cuanto a los problemas que deben ser atendidos y que deben ser retomadas las estrategias que no han sido atendidas y las que se relacionan con las quejas presentadas ante la CDHCDMX.

Tabla 1. Quejas y recomendaciones vinculadas al derecho a la alimentación
De creación por parte de la Instancia Ejecutora con información de la CDHCDMX

Autoridad	Menciones en el periodo						Total, de menciones por Autoridad
	Año	2014	2015	2016	2017	2018	
Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria	0	2	2	1	0	0	5
Dirección General de Desarrollo Sustentable de la Alcaldía Magdalena Contreras	0	0	1	0	0	0	1

Menciones por derechos y tipos de violaciones presuntamente vulnerados.							
Derecho a la alimentación							

Omisión por parte de la autoridad gubernamental para apoyar la accesibilidad física y económica a los alimentos	4	4	5	0	5	1	19
Omisión por parte de la autoridad gubernamental para velar por la distribución de alimentos no contaminados y aptos para el consumo humano	2	2	2	3	0	1	10
Tolerancia de la autoridad gubernamental a la práctica comercial de desleal que encarezca los alimentos	0	1	2	0	0	0	3
Omisión por parte de la autoridad gubernamental para velar por la disponibilidad del alimento en cantidades suficientes en casos de emergencia	0	1	0	2	0	0	3

Total, Derecho a la alimentación	6	8	9	5	5	2	35
Recomendaciones vinculadas con afectaciones al derecho a Alimentación y desarrollo sustentable 2014-2019							
Recomendación				Caso			

No se identificaron Recomendaciones emitidas en el periodo 2014-2019, en las que se hayan calificado afectaciones al derecho a la alimentación y/o al desarrollo sustentable.

II.1.2 Diagnóstico del Derecho a la educación

I. Introducción

El derecho humano a la educación como ideal a alcanzar en todas las sociedades⁴² está sirviendo de estructura para organizar la exigencia social de nuevos aparatos normativos y relaciones sociales, e influyendo cada vez más en la vida cotidiana de todas las personas. Se trata de un derecho imprescindible para el ejercicio de otros derechos. Esto responde a la apuesta de su ejercicio en todos los niveles como catalizador de un cambio social y profundo, por las herramientas que provee para desarrollar un pensamiento crítico y autónomo; en tanto contempla de manera especial el cuidado de la dignidad y futuro de las personas, mejores condiciones de vida, fuera de contextos de marginalidad, exclusión y violencia.

En términos normativos, el derecho humano a la educación se reconoce como el mandato para el acceso de toda persona en edad escolar a una educación obligatoria, pública y gratuita. Pero no sólo, también establece las cualidades de dicho proceso de formación y la inclusión de las personas adultas que han quedado excluidas de ellos. Ejemplo de ello es la obligación que tienen los gobiernos de eliminar la discriminación y establecer la incorporación de los distintos enfoques de derechos humanos en todos sus instrumentos.

No obstante, la práctica y progresividad del derecho a la educación está en contradicción con la realidad de las personas que viven privadas de éste, de acuerdo con diversos estudios científicos que ponen en evidencia la permanencia y, en algunos casos, la exacerbación de procesos de exclusión de la educación⁴³, especialmente entre las clases sociales y poblaciones más vulnerables. Es en este contexto que la mirada desde los derechos humanos es una referencia necesaria y pieza angular para colocar a las personas y sus carencias en materia educativa en el centro de cualquier diagnóstico, investigación y del diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Dichas políticas tendrían que atender las desigualdades sociales, de género y necesidades particulares de las personas, con el objetivo de alcanzar el ejercicio del derecho, en el marco de respeto y cuidado de su dignidad.

⁴² Como concepto, los derechos humanos no sólo se refieren a las normas y obligaciones de los Estados, en las ciencias sociales se les analiza también como discursos, a veces contrarios y con incidencia en los distintos ámbitos en que son usados: desde la administración pública hasta en las organizaciones de la sociedad civil. Se sugiere consultar, Serrano, Sandra y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción*, México: FLACSO México, 2013.

⁴³ González Casanova, Pablo. "Educación, trabajo y democracia" [en línea]. En *Perfiles Educativos* No. 80 (enero-junio): 1998. Tomado del sitio electrónico Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal <https://www.redalyc.org/pdf/132/13208003.pdf> [Consulta: 21 de febrero de 2020]

La orientación de las obligaciones de los gobiernos sobre el derecho a la educación se encuentra en distintos instrumentos internacionales, nacionales y locales que sirven de mandato y guía para su actuar en la materia; pero la formulación más eficiente está en la Observación General número 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en donde se establece que “la educación debe orientarse al desarrollo del sentido de la dignidad de la personalidad humana, debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre y debe favorecer la comprensión entre todos los grupos étnicos, y entre las naciones y los grupos raciales y religiosos [...] la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana”.⁴⁴ Adicionalmente, en ese documento se nombran las características interrelacionadas del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad —que implica la no discriminación, la accesibilidad material y económica—, finalmente, la aceptabilidad y adaptabilidad de la educación. Habrá de tenerse en cuenta cada una de ellas y vincularse con el interés de las personas.

El Estado mexicano tiene amplias responsabilidades de implementación, por los instrumentos internacionales que ha firmado sobre el derecho a la educación; además, debido a la reforma constitucional de 2011, los derechos humanos tienen carácter constitucional y son obligatorios para todas las autoridades del país.

En el ámbito local, la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) establece el derecho a la educación como un principio fundamental y se menciona en distintos apartados, empezando por las Disposiciones Generales: “Para la construcción del futuro la Ciudad impulsa la sociedad del conocimiento, la educación integral e inclusiva, la investigación científica, la innovación tecnológica y la difusión del saber”⁴⁵; también se le nombra en relación con la educación sexual y sus características: “con información completa, científica, no estereotipada, diversa y laica. Se respetará la autonomía progresiva de niñas niños y adolescentes”. Específicamente, en el apartado destinado al derecho a la educación de la CPCDMX se establece que “todas las personas tienen derecho a la educación en todos los niveles, al conocimiento y al aprendizaje continuo. Tendrán acceso igualitario a recibir formación adecuada a su edad, capacidades y necesidades específicas, así como la garantía del contexto de calidad que garantice la eficiencia terminal, independientemente de su condición económica, étnica, cultural, lingüística, de credo, de género o de discapacidad [...] Se garantizará el derecho universal a la educación”⁴⁶; además, se establece que las autoridades educativas de la Ciudad de México impartirán educación en todos los niveles y modalidades.

⁴⁴ Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [en línea]. En https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN13 [Consulta: 21 de febrero de 2020]

⁴⁵ Constitución Política de la Ciudad de México. Numeral 6 del Artículo 1 del Título Primero sobre Disposiciones Generales. Ciudad de México, 2017. <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/articulo-leyes-y-reglamentos/31-estatuto-de-gobierno/530-constitucionpoliticalaciudaddemexico#constitucio%C3%B3n-pol%C3%ADtica-de-la-ciudad-de-m%C3%A9xico> [Consulta: 21 de febrero de 2020].

⁴⁶ *Ibidem*, Artículo 8 Ciudad educadora y del conocimiento, Apartado A. Derecho a la educación.

La CPCDMX incorpora el derecho a la educación como obligación del gobierno, sin embargo, son leyes las que organizan su ejercicio en la Ciudad de México; por ejemplo, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México se establece en su Artículo 32 que, “a la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación corresponde el despacho de las materias relativas a la función educativa, científica, tecnológica y de innovación; así como la gestión, prestación y despacho de los servicios inherentes para su ejercicio en el ámbito de su competencia”⁴⁷. La Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTEI) es responsable de contribuir “al desarrollo de los jóvenes con la participación de otras instituciones de gobierno, de organismos de asistencia privada y asociaciones civiles que realizan trabajo académico o educativo con este segmento de población”⁴⁸; también, el Instituto de Educación Media Superior (IEMS), encargado de atender a la población en condiciones de estudiar este grado educativo en 22 planteles distribuidos en la Ciudad de México; en forma simultánea, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), institución que imparte educación superior. La Escuela de Administración Pública (EAP) es la encargada de la formación y profesionalización de personas servidoras públicas en la Ciudad; finalmente, lo referente a educación indígena requiere del trabajo conjunto con la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (SEPI), pues sus participaciones serán importantes para la construcción de un modelo de educación apropiado ⁴⁹.

Situando las características del derecho a la educación en lo internacional, nacional y local y sus particularidades en el contexto de la administración pública de la Ciudad de México, en los próximos apartados se presentan los hallazgos de la investigación documental sobre el derecho a la educación.

II. Problemáticas del derecho a la educación

El insumo utilizado en el presente capítulo diagnóstico para detectar algunas de las problemáticas sobre el derecho a la educación fue el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016-2021⁵⁰ (PDHCDMX), específicamente su capítulo 9, dedicado al derecho en mención; fuente que contiene un diagnóstico propio que describe las obligaciones del gobierno, las principales problemáticas del derecho y conclusiones; en la parte final se ubica un programa que incluye objetivos, estrategias, metas, indicadores y autoridades responsables de la implementación del derecho.

⁴⁷ Ibidem, Artículo 8 Ciudad educadora y del conocimiento, Apartado A. Derecho a la educación.

⁴⁸ Publicado En La Gaceta Oficial De La Ciudad De México El 13 De Diciembre De 2018 Ley Orgánica Del Poder Ejecutivo Y De La Administración Pública De La Ciudad De México Última Reforma 20 De Marzo Del 2020 <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes/1416-ley-organica-del-poder-ejecutivo-y-de-la-administracion-publica-de-la-cdmx-2019#ley-org%C3%A1nica-del-poder-ejecutivo-y-de-la-administraci%C3%B3n-p%C3%BAblica-de-la-ciudad-de-m%C3%A9xico>

⁴⁹ Acerca de. [en línea]. En La Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación <https://www.sectei.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de> [Consulta: 21 de febrero de 2020].

⁵⁰ El informe de SEPI de 2019 tiene información relevante en la materia y puede consultarse en: <https://www.sepi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5dc/5c7/0aa/5dc5c70aa1b72263642188.pdf> [Consulta: 21 de febrero de 2020].

Cada uno de los elementos contenido en el capítulo 9 del PDHCDMX 2016-2021 se revisó detalladamente, se organizó y clasificó de forma coherente para su análisis. Las problemáticas del derecho detectadas⁵¹ se colocaron en una *Ficha de trabajo*⁵², así como sus causas, efectos y posibles alternativas; además se incluyó un apartado de Observaciones con el objetivo de colocar información pertinente y que apoyara en la detección de elementos argumentativos para enriquecer la redacción del capítulo diagnóstico sobre el derecho a la educación. Es importante señalar que en algunos casos se ubicaron huecos explicativos y no siempre se encontró una secuencia lógica entre cada elemento: problemática, causa, efecto y alternativa.

Dada la cantidad de efectos multicausales que derivan de las problemáticas del derecho, el proceso de análisis documental concluyó con la selección de tres problemáticas fundamentales:

1. La educación en la Ciudad de México: limitación en su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.
2. Insuficiencia de la educación en derechos humanos.
3. Deficiencias en la educación indígena.

Cada problemática permitió la organización coherente de los elementos que la acompañan y, ya que también son importantes, a continuación, se presentan sólo las causas que originan las problemáticas, que, desde luego, son urgentes de resolver.

La temporalidad del PDHCDMX 2016-2021 hace que los datos que en él se pueden consultar sean de 2012 a 2015. Dicha ficha de trabajo fue una herramienta importante para el análisis de la información contenida en este capítulo y puede consultarse en los anexos que corresponden al capítulo diagnóstico sobre el derecho a la educación como Anexo 5.

Problemática	Causas
<p>1. La educación en la Ciudad de México, limitación en su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Disminución del presupuesto destinado a la educación y reducción de recursos b) Falta de cobertura educativa. c) Problemas de calidad y adaptabilidad de la enseñanza. d) Condiciones inadecuadas de infraestructura. e) Falta de políticas institucionales de prevención de la violencia escolar y de género en las escuelas de la Ciudad de México.
<p>2. Deficiencias de la educación en derechos humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Competencia limitada del Gobierno de la Ciudad de México en educación básica. b) Falta de estructuras o mecanismos efectivos para resguardar e incrementar prácticas educativas en derechos humanos. c) Falta de formación de personas servidoras públicas: Desconocimiento de la naturaleza, evolución y marco jurídico del derecho a la educación, de los mecanismos internacionales de protección y su aplicación en la Ciudad de México.
<p>3. Deficiencias en la educación indígena.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) El acceso a la educación está determinado por clase social y pertenencia a grupos o poblaciones. b) La calidad de la educación indígena está caracterizada por racismo, discriminación y exclusión histórica, social y gubernamental, ejercida contra poblaciones indígenas. c) Falta de un modelo de educación que reconozca la pluralidad cultural y ética

Desde el ejercicio analítico, las tres problemáticas del derecho son fundamentales y por supuesto están estrechamente ligadas, empero, la organización se realizó de esta forma por la importancia que se le da en el PDHCDMX 2016-2021 a las problemáticas de la educación indígena y en derechos humanos.

Las causas que originan la primera y más amplia problemática identificada, *la educación en la Ciudad de México, limitación en su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad*, en términos generales, están determinando qué personas acceden a procesos formativos formales y las excluidas de ellos; además de que impactan en las cualidades de la educación y sus currículos.

Los efectos de la primera problemática están vinculados. Sin embargo, una parte de ellos atañe a cuestiones de infraestructura, deterioro de los planteles y faltantes de construcción; se tratan de efectos en los entornos de aprendizaje que carecen de condiciones suficientes para la seguridad, sustentabilidad, salud física e higiene con perspectiva de género, para personas con alguna discapacidad y requerimientos especiales de niños y niñas; tampoco existe garantía de espacios adecuados para el desarrollo de actividades extraescolares como deporte, cultura, esparcimiento, alimentación y de la integridad física de la comunidad escolar.

La carencia de adaptabilidad y calidad de la educación, además de impactar en la mejora de la educación, tiene efectos como la invisibilización de las condiciones de pobreza, pobreza extrema y ubicación geográfica de las personas estudiantes en zonas de marginalidad; hecho que también repercute en el promedio y rezago escolar, en la deserción y abandono del aprendizaje; por añadidura, también hay consecuencias en la salud de las personas estudiantes, en la deficiente alimentación, en altos índices de obesidad y sobrepeso infantil. Sumado a lo anterior, los faltantes en la adaptabilidad y la desarticulación entre los distintos niveles educativos también pueden desencadenar o abonar en escenarios de violencia escolar —falta de condiciones de seguridad, respeto y escucha para estudiantes— y de género —acoso, hostigamiento y violación sexual—, que se agudizan por la falta de políticas con enfoque de derechos humanos y de género, así como de protocolos de prevención.

La falta de cobertura educativa, que es una de las causas de la primera problemática detectada, tiene efectos que impactan en un decremento en la matrícula (menor ingreso a la escuela); por tanto, las personas que están excluidas de la educación siguen en esta condición. Situación que empeora por la creciente demanda de educación media superior, la reducción de recursos⁵³ (incluyendo presupuesto), servicios educativos desiguales y precarios, disminución del número total de escuelas y de personas docentes, y un Incremento de personas jóvenes que no estudian y no trabajan.

⁵³ Cuando la elaboración del PDHCDMX 2016 se destacó la falta de presupuesto como origen de distintas problemáticas; sin embargo, es prudente aclarar que en 2019 se presentó un aumento presupuestal en el ámbito educativo que impactó en la expansión de programas sociales en la materia y en distintos niveles educativos.

Cabe señalar que una de las problemáticas del derecho que aparece en el insumo PD-HCDMX 2016-2021 es el contexto de las personas estudiantes; sin embargo, en el proceso actual de investigación y análisis se detecta que en realidad se trata de un efecto de la limitación en la accesibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y calidad de la educación. Se considera que, de no hacer este ajuste, las personas aparecen como responsables de sus condiciones materiales, y que este hecho determina las características de su educación, lo cual es totalmente contrario a la universalidad de los derechos humanos y a los compromisos en la materia adquiridos por el Estado Mexicano.

En cuanto a la segunda problemática detectada, *Deficiencias de la educación en derechos humanos*, es importante mencionar que su ejercicio es un derecho reconocido en una amplia normativa de la Ciudad de México; por ejemplo, en la Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes se establece que tienen derecho a una educación de calidad y que contribuya al conocimiento de sus propios derechos; sin embargo, una causa que impide su materialización es que el Gobierno de la Ciudad de México tiene competencia limitada en educación básica, pues es responsabilidad de la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM), “dependencia responsable de atender los servicios de educación inicial (de) niños y niñas de 0 a 3 años; preescolar 3 a 6 años; primaria 6 a 12 años y secundaria 12 a 15 años. Además, ofrece servicios para estudiantes con necesidades educativas especiales, para adultos y formación inicial y continua de profesores”⁵⁴.

Aunado a lo anterior, otras de las causas de las *Deficiencias de la educación en derechos humanos*, es la falta de estructuras o mecanismos efectivos para resguardar e incrementar prácticas educativas en derechos humanos, el diseño alienante de contenidos y objetivos de los planes de estudios que agravan derechos humanos y que no abonan a una cultura de paz y de derechos humanos en todos los tipos, niveles y modalidades de la educación en la Ciudad de México; además, se afecta la cotidianeidad educativa que termina por no aportar a la construcción de una sociedad respetuosa, igualitaria y democrática.

El Gobierno de la Ciudad de México tiene la obligación de formar a las personas servidoras públicas en materia de educación en derechos y en este ámbito también se detecta una falta de cultura de paz; las personas servidoras públicas, en su mayoría, carecen de conocimientos sobre la naturaleza, evolución y marco jurídico de los derechos humanos, de los mecanismos internacionales de protección y su aplicación en la Ciudad de México. Esta falta en la formación puede explicar el hecho de que el Distrito Federal ocupó el primer lugar en quejas por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos.

⁵⁴ Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México ¿Qué hacemos? <https://www.gob.mx/aeefcm/que-hacemos> [en línea]. En Gobierno de México. [Consulta: 21 de febrero de 2020].

La tercera problemática, que se refiere al ámbito de las *Deficiencias en educación indígena*, se colocó en un apartado único por su importancia —a pesar de compartir problemáticas generalizadas, como la limitación en la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad—, su análisis es más específico por las causas que subyacen, racismo, discriminación y exclusión histórica, social y gubernamental ejercida contra personas y poblaciones indígenas. Hechos que han impactado en una educación desigual y discriminatoria, en el diseño alienante de contenidos y prácticas educativas que no reconocen el derecho colectivo a la enseñanza de la propia lengua y cultura.

Las Deficiencias de la educación indígena también impactan en la exclusión de la educación y mayores limitaciones en el acceso, incluso en la básica; deserción de personas jóvenes indígenas que son obligadas a dejar sus comunidades, costumbres y tradiciones; por tanto, hay mayor presencia de analfabetismo en población indígena; y en las escuelas hay insuficiente profesorado bilingüe y con déficit de especialización pedagógica en educación indígena. Lo anterior impacta en mayores condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Una vez descritas las causas y efectos que se vinculan con las problemáticas detectadas en el PDHCDMX 2016–2021, a continuación, se describen las alternativas de solución observadas en el mismo insumo. Cabe destacar que pocas de ellas cuentan con enfoque de derechos humanos o de género y en algunos casos están desvinculadas de las obligaciones del Gobierno de la CDMX. Asimismo, no siempre se encontraron planteamientos específicos para cada problemática, sólo soluciones generales que pueden carecer de responsables y rutas claras para su ejecución.

En el PDHCDMX 2016–2021 se propone que las alternativas a las problemáticas se construyan con el sustento de Diagnósticos sobre el derecho a la educación, elaborados por instancias implementadoras de gobierno vinculadas con el tema y por sus atribuciones con posibilidades de implementación⁵⁵. El objetivo es diseñar políticas que incluyan por fin el enfoque de derechos humanos, lo que será útil también para la elaboración de programas sociales de aplicación universal. Además, se propone solicitar estudios, investigaciones, informes y diagnósticos —por ejemplo a la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación— que permitan conocer las causas y la incidencia del fenómeno de violencia, ya sea psicológica, física o cibernética, así como su impacto en el entorno escolar, en la deserción de los centros educativos, en el desempeño académico de los educandos, en sus vínculos familiares y comunitarios y el desarrollo integral de todas sus potencialidades.

⁵⁵ En el Capítulo 9 del PDHCDMX 2016–2021 no se puntualiza sobre las características de dichos diagnósticos; sin embargo, sería prudente pensarlas y establecer una ruta para poder hablar de diagnósticos que tengan enfoques de derechos; ejercicio que sólo podría resultar con una modificación de la cultura organizacional de las personas de las instancias responsables, en principio para que pueda incluirse de forma real la percepción de las personas titulares de derechos en sus acciones.

Otros elementos que catalogamos como alternativas son la identificación de poblaciones que habitan en predios y que en la Ciudad no tienen acceso a la educación para su inclusión; la diversificación de espacios educativos y la creación de nuevos, junto con otros modelos de educación a distancia dirigidos a personas que sobrepasan la edad escolar de bachillerato, también poniendo atención en hijos e hijas de madres solas, personas en reclusión, personas jóvenes y personas en riesgo; los espacios podrían acompañarse de la creación de Centros de atención para el cuidado infantil y juvenil; así como la creación de canales de atención a problemas familiares que impiden un buen desempeño escolar y mecanismos y/o medidas de seguimiento y atención, junto con la prevención de problemas de salud.

En cuanto a las problemáticas sobre la impartición de educación en derechos humanos, en el PDHCDMX 2016-2021 se consideran las siguientes alternativas: que el gobierno de la CDMX recupere su competencia en materia de derechos humanos e incluya el enfoque en instrumentos normativos, como en cualquier iniciativa; una política Integral de Formación en Materia de Derechos Humanos y creación de un Sistema de capacitación. Finalmente, que se incluya de forma integral en todos los programas y planes de estudio el enfoque de derechos humanos. Se trata de la asignación de espacios educativos con asignaturas específicas, pero con un avance en el establecimiento de los derechos humanos como centro del proceso formativo y con inclusión de la participación de la comunidad.

Sobre la tercera y última problemática, Deficiencias en la educación indígena, las alternativas propuestas giran en torno a la construcción de un modelo de educación que reconozca la pluralidad cultural y étnica de las personas, pueblos y comunidades indígenas, además, que dicho modelo considere la autonomía, la protección y el desarrollo de las distintas culturas y el acceso a la educación sin discriminación y en el propio idioma. Para esto, es fundamental la identificación de la población indígena que no tiene acceso a la educación, la creación de un currículo lingüística y culturalmente pertinente, además de la creación de programas en estrecha colaboración con las comunidades indígenas para la capacitación adecuada del profesorado en educación bilingüe e intercultural, que se acompañe de la educación intercultural impartida por docentes afines a la población indígena y que esas personas docentes tengan una evaluación educativa adecuada con las características culturales y lingüísticas de la población indígena.