

**CRITERIOS DE ORIENTACIÓN
PARA EL DISEÑO DE
INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DE LA CIUDAD DE MÉXICO
CON ENFOQUE DE DERECHOS
HUMANOS**

EMISIÓN 2020



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO



INSTANCIA EJECUTORA DEL SISTEMA
INTEGRAL DE DERECHOS HUMANOS



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO



INSTANCIA EJECUTORA DEL SISTEMA
INTEGRAL DE DERECHOS HUMANOS

Criterios de orientación para el Diseño de Instrumentos de Planeación de la Administración Pública de la Ciudad de México con Enfoque de Derechos Humanos.

EMISIÓN 2020



Tabla de Contenido

PRESENTACIÓN DEL INSTRUMENTO	1
TÍTULO I. DERECHOS HUMANOS Y SU IMPLEMENTACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO	3
1. Breviario del Marco Histórico.....	3
1.1 Sistema Universal de los Derechos Humanos.....	4
1.2. Sistema Interamericano Derechos Humanos.	7
2. Marco Contextual.....	10
2. 1. El Derecho Internacional de los derechos Humanos y el marco normativo mexicano.	11
2. 2. La Ciudad de México y su restructuración política con base en los derechos humanos.....	12
2. 3. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y su importancia para la planeación pública en la Ciudad de México.....	18
3. Marco conceptual	20
3.1. Obligaciones y deberes del Estado mexicano en materia de Derechos Humanos.....	21
3.2. Enfoque de Derechos Humanos y Política Pública.	22
3.3. Colisión y Ponderación de Derechos.	24
3.4. Ruta para la transversalización del enfoque de Derechos Humanos en las Políticas Públicas..	26
4. Guía para la Transversalización del Enfoque de Derechos Humanos en las Políticas Públicas.	35
4.1. Elaboración de Diagnósticos.....	36
4.2. Identificación del Problema Público.	50
4.3. Identificación del derecho o esfera de derechos que afecta el problema público.	54
4.4. Integración de los principios de aplicación transversal.	60
4.5. Inclusión en la agenda pública.	61
4.6. Elaboración de propuestas de medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas.....	62
4.7. Selección de alternativa de solución.....	63
4.8. Incluir solución en los instrumentos de planeación.....	64
4.9. Monitoreo en la plataforma integral de seguimiento a indicadores.....	65
4.10. Acciones requeridas por las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos.....	70
TÍTULO II. TRANSVERSALIZACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES	72
1. La transversalización del enfoque de género en el diseño de políticas públicas en la Ciudad de México.....	72
1.1. ¿Qué es el enfoque de género?	74
1.2. ¿Por qué la transversalización del enfoque de género?	75





1.3. Guía para la transversalización del enfoque de género.....	80
2. Incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación en las acciones gubernamentales de la Ciudad de México.	96
2.1. Conceptos fundamentales.	99
2.2. ¿Por qué es importante el enfoque de igualdad y no discriminación en la acción gubernamental?	104
2.3. ¿Cómo elaborar una política pública con enfoque de igualdad y no discriminación?	109
TÍTULO III. SUMARIO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN. INDICADORES, INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS Y DE GÉNERO	123
1. Seguimiento y Evaluación.....	123
2. Indicadores.	125
2.1 ¿Qué es un indicador?	125
2.2 Indicadores e información cuantitativa y cualitativa	126
2.3. Los criterios de validez de los indicadores	127
2.4. Ficha de indicador.	127
2. 5. Diferentes tipos de indicadores, según su uso.	128
3. Metodología de Marco Lógico para el diseño de indicadores.	129
4. Indicadores de derechos humanos.	137
4.1. Tipos de indicadores de derechos humanos.....	139
4.2. Metodología para el diseño de indicadores de derechos humanos	140
5. Indicadores de género.....	143
6. Conclusiones del Sumario de Seguimiento y Evaluación.....	145
BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA	146
Bibliografía de referencia para el Título I	146
Bibliografía de referencia para el Título II	148
Bibliografía de referencia para el Título III	151
ANEXOS	153
Glosario	153
Tabla 1. Mecanismo para presentación de denuncias ante el Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos.	163
Teoría de la Economía de la Rosquilla.	166



PRESENTACIÓN DEL INSTRUMENTO

Dando **cumplimiento al mandato Constitucional Local**, se elaboró el presente documento “*Criterios de orientación para el diseño de Instrumentos de Planeación de la Administración Pública de la Ciudad de México con enfoque de Derechos Humanos*”. El objetivo es generar una herramienta dirigida a toda persona servidora pública para explicar de manera clara y con un lenguaje amigable:

1

- El marco teórico y conceptual las obligaciones y estándares internacionales del Estado mexicano en la materia y en consecuencia del gobierno de la Ciudad.
- El proceso para la transversalización del enfoque de derechos humanos en el ciclo de las políticas públicas y la importancia de alcanzar progresivamente la realización de estos en la Ciudad de México.

Sabedores de la trascendencia del instrumento en la coyuntura de la planeación del desarrollo de la capital del país, se trabajó para que los *Criterios de Orientación* además de ser parte del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, se contemplen como un apéndice conceptual en materia de derechos humanos del Plan General de Desarrollo de la Ciudad y de esa forma se tengan siempre presentes para ser atendidos en la planeación y presupuestación de la entidad conforme lo establece el artículo 40 de la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos.

El diseño de su estructura, así como su contenido se construyó con la retroalimentación del área de Programas y Proyectos Estratégicos de la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno y la Dirección General de Planeación de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la SEDUVI, y se contó con la opinión del Consejo para la Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México como instancia transversalizadora del enfoque de igualdad y no discriminación.

De igual forma, como parte del ejercicio participativo la herramienta se ha compartido con las organizaciones de la Sociedad Civil que en carácter de titulares integran el Comité Coordinador de la Instancia Ejecutora cuyos representantes manifestaron su beneplácito con dicho documento.

La estructura del documento consta de 3 apartados:

- I. Derechos Humanos y su Implementación en la Administración Pública de la Ciudad de México; que contempla lo siguiente:
 - **Breviario del Marco histórico** / Antecedentes del reconocimiento universal de los derechos humanos -Sistema Universal de los derechos humanos, sistemas regionales de los derechos humanos y en específico el sistema interamericano, fuentes internacionales de DDHH.
 - **Marco Contextual CDMX** / breviario de la adhesión de México a instrumentos internacionales de DDHH, el marco normativo de la CDMX en la materia.
 - **Marco Conceptual del Enfoque de DDHH** / la persona como titular de derechos, principios de los DDHH, obligaciones y deberes del estado, elementos esenciales de los DDHH, proceso de identificación de los atributos de los derechos humanos.



- **Guía para la transversalización del enfoque de derechos humanos en el diseño de políticas públicas** / brevariario del ciclo de las políticas públicas, guía ejemplificativa de la incorporación del EDDHH en cada etapa del ciclo de las políticas públicas.
- II. Transversalización de enfoques diferenciales, que contempla:
- **Guía para la transversalización del enfoque de género**/ guía ejemplificativa de la incorporación del enfoque en cada etapa del ciclo de las políticas públicas
 - **Guía para la transversalización de enfoque de igualdad y no discriminación** / guía ejemplificativa de la incorporación del enfoque en cada etapa del ciclo de las políticas públicas.
- III. Sumario de seguimiento y evaluación que contempla:
- **El seguimiento y la evaluación** /se exponen sus principales características y su razón de ser.
 - **Los indicadores** /se explica que es un indicador para qué sirve, los tipos que existen y sus características
 - **La metodología de marco lógico como herramienta para la construcción de indicadores del desempeño** / se exponen las obligaciones del gobierno a realizar evaluaciones de las metas conforme al Sistema de Planeación del Desempeño.
 - **Las metodologías de organismos internacionales para la construcción de indicadores de derechos humanos.** / Se exponen la metodología de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, así como la de la Organización de Estados Americanos para el diseño de indicadores de DDHH

La construcción del instrumento de Criterios de Orientación está diseñada de tal forma que si se lee de forma integral permite, conforme el avance de su lectura, ir reafirmando el conocimiento de los temas que se abordan en el mismo, pero también para que, si cualquiera de sus apartados es consultado de forma independiente, sin leer los otros dos, sea de fácil entendimiento.



TÍTULO I. DERECHOS HUMANOS Y SU IMPLEMENTACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El marco contextual tiene por objetivo el brindar a todas las personas servidoras públicas que se encuentran vinculadas a los procesos de programación y planeación de la administración pública de la Ciudad de México las herramientas teóricas básicas para entender el origen de los derechos humanos y como se conciben en la actualidad.

Es así que se abordan los sistemas de protección de Derechos Humanos a modo de referencia para facilitar la comprensión del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su interrelación con el Estado mexicano.

1. Breviario del Marco Histórico

La humanidad desde sus inicios ha cruzado por episodios oscuros durante los cuales las vejaciones y violencia han preponderado, reduciendo la vida, la libertad y la dignidad a nada. En esos momentos de mayor oscuridad surgen iniciativas cuyo objetivo es transformar esos entornos violentos y oprimentes en realidades menos agobiantes, menos indiferentes, es así, que los derechos humanos a lo largo de la historia se presentan en mayor o menor medida como una herramienta para alcanzar esos cambios y evitar que los actos que atentan contra la dignidad de la existencia humana se repitan¹.

Algunos ejemplos de estas iniciativas son:	La Carta Magna en Inglaterra en 1215;
	La Independencia de Estados Unidos y la Declaración de Derechos de Virginia en 1776;
	La Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 y;
	La Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.

Cada uno de estos aspectos históricos significó una **transformación en el entendimiento de la esencia humana** y posicionó a las **personas frente al Estado como susceptibles al goce y disfrute de derechos**² sin embargo, es importante centrarse en el último aspecto señalado³, ya que esta

¹ Federico, Lefranc. La necesidad de reafirmar el principio de la dignidad humana en el Derecho del siglo XXI. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México Revista Penal México. Núm. 2, julio-diciembre 2011.

² Ignacio Solares, Iglesia y literatura, en El Estado Laico y los Derechos Humanos en México: 1810-2010, Tomo II, coords. Margarita Moreno-Bonett y Rosa María Álvarez de Lara. 2012. 77-99.

³ En esta Declaración se usa por primera vez el término Derechos Humanos, por lo que su concepto se desarrolla a partir de la adopción del instrumento declarativo.



Declaración engloba de manera general los principios⁴ que guían el desarrollo de los Derechos Humanos actualmente.

La **Declaración Universal de los Derechos Humanos** surge en un mundo devastado como una respuesta a las aberraciones cometidas durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), se volvió necesario regular el actuar de los Estados frente a la humanidad a través de la cooperación internacional, por ello, poco antes del final de la Segunda Guerra Mundial, 51 Estados firmaron la Carta Fundacional de las Naciones Unidas (en la actualidad 193 Estados forman parte como miembros de esta Organización Internacional) y tres años después se adoptó la ya mencionada declaración. Esto dio **origen al Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos**, integrado por el conjunto de normas internacionales y organismos pertenecientes a las Naciones Unidas⁵, cuya función es supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros⁶.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se efectuaron los juicios contra los líderes supervivientes del ejército y gobierno alemán, conformados mayoritariamente por políticos, médicos, jueces y encargados de la operación de los “campos de concentración”. Estos juicios fueron conocidos como los Juicios de Núremberg (1945-1946) y su relevancia radica en ser los primeros procesos jurisdiccionales llevados frente a un Tribunal Internacional⁷, conceptualizar los crímenes contra la humanidad⁸ y servir como referente para la posterior creación de la **Corte Penal Internacional**.

Este antecedente sirvió para idear un sistema que permitiera desarrollar un **mecanismo de defensa y promoción de derechos humanos** que **no vulnerara los principios de no intervención y soberanía nacional**.

1.1 Sistema Universal de los Derechos Humanos.

El Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, como ya se mencionó anteriormente comienza a estructurarse al finalizar la Segunda Guerra Mundial y se integra con los organismos pertenecientes a las Naciones Unidas. Con el paso del tiempo se han instaurado Comités y Relatorías

⁴ Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad fueron integrados en la Constitución Política de Los Estados Mexicanos a partir del año 2011, Witker Velázquez en su obra Juicios Orales y Derechos Humanos (2016) desglosa estos principios y hace una clasificación histórica de los derechos humanos.

⁵ Para identificar la competencia de cada uno de estos Órganos consultar en los anexos la tabla 1.

⁶ Renata, Bregaglio, “Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos”, en “Protección Multinivel de Derechos Humanos. Manual”, coords. George Rodrigo Bandeira Galindo, René Uruña y Aida Torres Pérez (Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2013). 91-129.

⁷ El tribunal Militar Internacional estaba integrado por jueces provenientes de las “naciones aliadas”, concretamente Reino Unido de la Gran Bretaña, Francia y la Unión de Repúblicas Soviéticas, en su análisis Huhle Rainer (2011) aborda el tema controversial de la distinción entre crímenes contra la humanidad y crímenes de orden común, a partir de su temporalidad de comisión, previa o posteriormente a la Guerra.

⁸ El Acuerdo de Londres del 8 de agosto de 1945 define los crímenes contra la humanidad como: a saber, el asesinato, el exterminio, la esclavización, la deportación y otros actos inhumanos cometidos contra la población civil antes de la guerra o durante la misma; o la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución de aquellos crímenes que sean competencia del Tribunal o en relación con los mismos, así estos actos o persecuciones constituyan o no una vulneración de la legislación interna de país donde se perpetraron.



especializadas en áreas concretas, por eso en caso de querer recurrir a este Sistema es importante identificar en primer lugar la instancia ante la cual se ha de presentar la denuncia, para ello se requiere analizar los actos que se van a denunciar y los derechos que fueron vulnerados por estos, una vez realizado este ejercicio se analiza la competencia de cada organismo de las Naciones Unidas, esta competencia podemos definirla como el campo de acción que trabaja cada organismo, por ejemplo si se violentaran los derechos de niños, niñas y adolescentes se tendría que realizar la denuncia ante el Comité sobre los Derechos del Niño (CRC).

5

También se pueden presentar denuncias directamente ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas cuando se presenten casos de violaciones a derechos humanos de manera persistente⁹, o bien, cuando se trate de procedimientos especiales, los cuales se refieren a situaciones de derechos humanos que se presentan en territorios concretos (mandatos por país) o violaciones de derechos humanos concretas que por su estadística global representen un riesgo o una problemática a resolver de manera especializada (mandatos temáticos). Estos mandatos se pueden integrar por un Representante del Secretario General o un Relator Especial, o incluso por un Grupo de Trabajo.

Aunado a lo anterior, en los casos que se estime exista riesgo de que el denunciante o presunta víctima sufran algún daño irreparable derivado de las reclamaciones del caso, los Comités con la finalidad de impedir el daño pueden solicitar en cualquier momento del procedimiento al Estado parte que tome medidas, éstas son conocidas como medidas provisionales y pueden incluir por ejemplo la suspensión de la ejecución de una sentencia emitida por el Tribunal Local¹⁰.

⁹ Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos de 18/06/2007. Construcción Institucional del Consejo de Derechos Humanos. Punto 85.

¹⁰Naciones Unidas. 2013. Procedimientos para Presentar Denuncias Individuales en Virtud de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Folleto Informativo No. 7/ Rev 2. 6-7.

FLUJOGRAMA SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

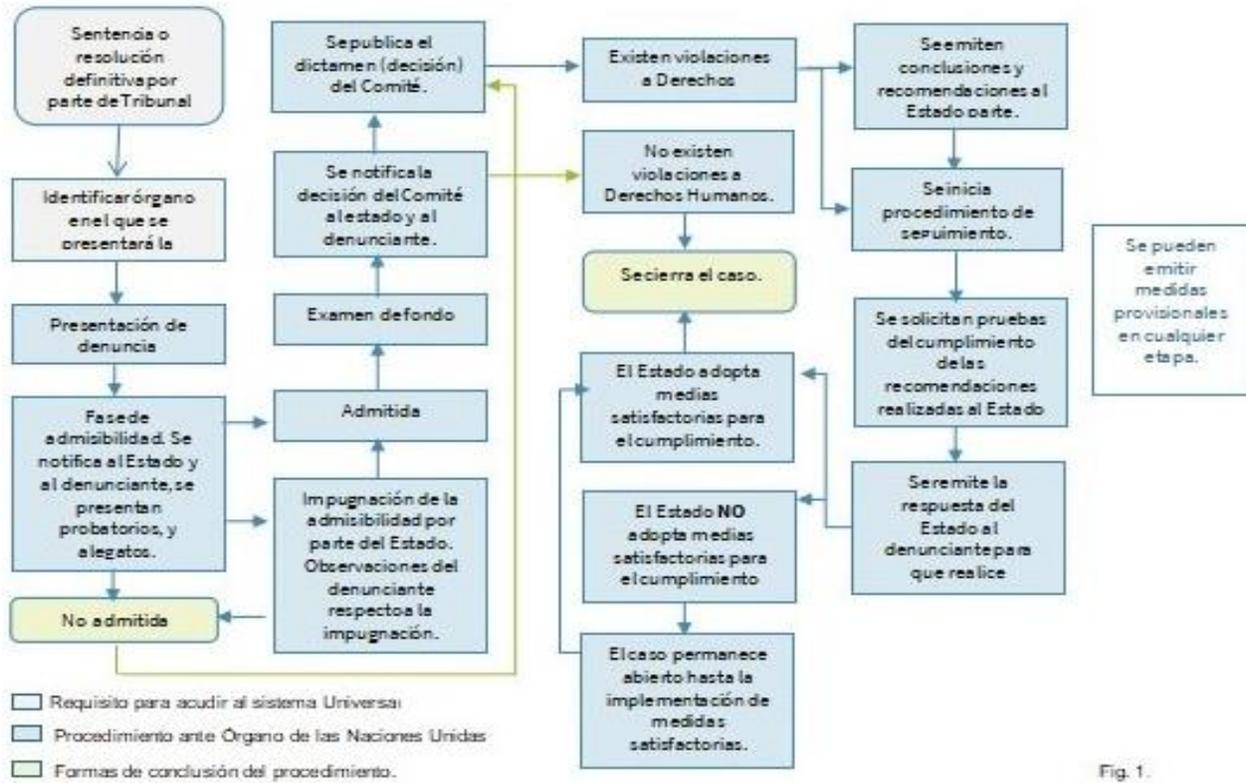


Fig. 1.

Elaboración propia con información del portal electrónico de la ONU.



1.2. Sistema Interamericano Derechos Humanos.

Paralelamente al Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos existen 3 sistemas regionales¹¹, los cuales operan con base en convenciones, tratados, acuerdos, cartas, protocolos y otros documentos que los Estados miembros firman y ratifican; y como su nombre lo indica su jurisdicción territorial está ceñida a una determinada región¹².

Sistema Europeo de Derechos Humanos	Sistema Africano de Derechos Humanos	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
<ul style="list-style-type: none"> • Compuesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tiene su origen en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Es el único Tribunal Internacional con obligaciones de naturaleza vinculante para las instituciones públicas de los Estados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se integra por la Comisión Africana de Derechos Humanos de los Pueblos y la Corte Africana de los Derechos Humanos de los Pueblos, y tiene su origen en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene su origen en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana de Derechos Humanos y se estructura por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

México se encuentra sujeto al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ya que es un Estado fundador y actualmente miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En 1969 se adopta la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida también como Pacto de San José, la cual entra en vigor en 1978 y es el instrumento a través del cual los Estados Signatarios reafirmaron su propósito de consolidar en el continente dentro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre¹³, mismos que, al tener como fundamento los atributos de la persona humana, justifican una protección internacional, la naturaleza convencional coadyuvante y complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos, y de manera general consagra en sus apartados:

Parte I los deberes de los Estados y los derechos protegidos.

¹¹ Máximo Carvajal Contreras. 2016. Los sistemas internacionales de protección a los Derechos Humanos. Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XVI, núm. 265, enero-junio 2016. 395-416.

¹² Carlos Hakansson. El impacto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en las Constituciones Iberoamericanas, <http://corteidh.or.cr/tablas/r27925.pdf> (Consultado el 16 de enero de 2020).

¹³ El párrafo parafrasea el preámbulo de la Convención Americana de Derechos Humanos, que a su vez de manera implícita hace referencia a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del año 1789.

Parte II los medios de protección, estableciendo como órganos competentes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y **crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos** (CI) señalando la organización, funciones, competencia y procedimiento de ambas instancias.

Si bien la CIDH entró en funciones desde 1960 fue de manera limitada, pues solo intercambiaba información con los gobiernos y sólo proponía la adopción de medidas de cooperación. Hasta 1965 se ampliaron sus facultades y a partir de entonces puede recibir y procesar denuncias de casos individuales en los que se aleguen violaciones a derechos humanos. En 1967 se encomendó además a la CIDH la función de promover y proteger los derechos humanos, así como servir de órgano consultivo¹⁴.

Es importante señalar que tanto Canadá y Estados Unidos no forman parte de esta Convención, ya que se han negado a suscribirla y ratificarla respectivamente¹⁵. Las funciones de los órganos que componen este sistema se dividen de la siguiente manera:

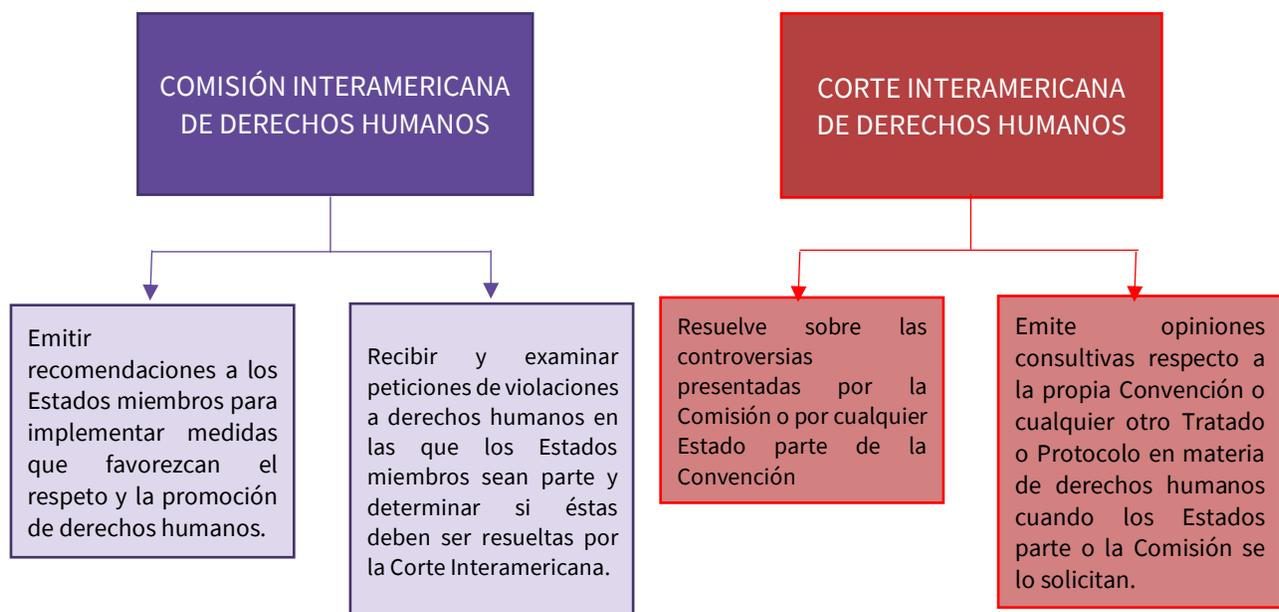


Fig. 2 Elaboración propia con información de Heller, 2017.

Es necesario observar que tanto al sistema regional como al universal toda vez que son sistemas complementarios y no supletorios de los Tribunales nacionales, **sólo se pueden presentar los casos una vez se hayan agotado todas las instancias a nivel local**, es decir, que en los procesos judiciales se haya cumplido con todas las etapas procesales, ofrecido los medios probatorios correspondientes y

¹⁴ Claude, Heller. “México y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. En Centenario de la Constitución de 1917, Reflexiones del Derecho Internacional Público., ed. Jorge A. Sánchez Cordero (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2017. 141-161.

¹⁵ *Ibíd.*

no exista otro medio de impugnación al que pueda recurrirse para resolver las pretensiones de quien alega violaciones de derechos humanos, en caso contrario, debe demostrarse que los procesos internos son insuficientes o presentan dilación injustificada en la resolución de los mismos¹⁶.

FLUJOGRAMA SISTEMA REGIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

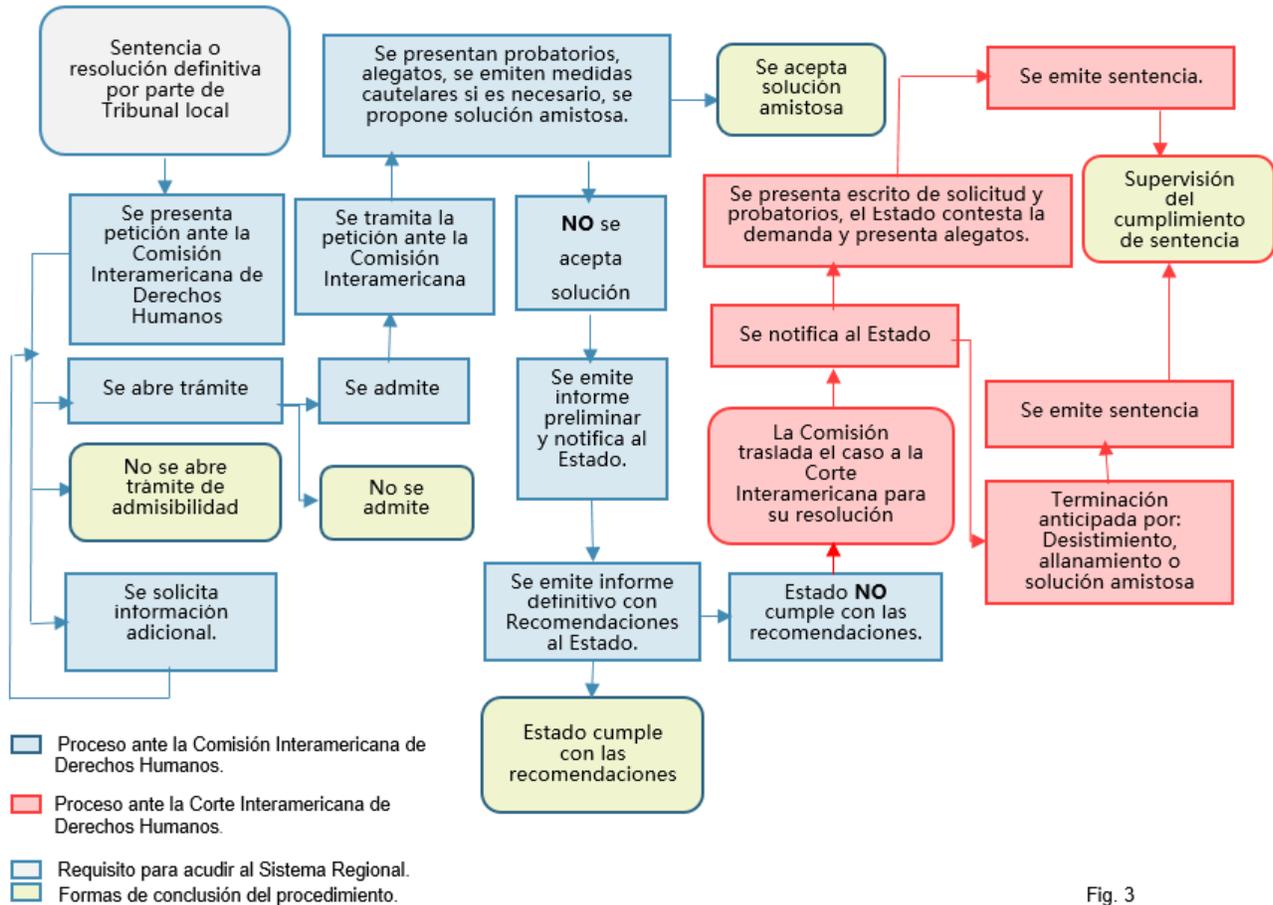


Fig. 3

Elaboración propia con información del portal de la CIDH.

México es parte de los nueve tratados de derechos humanos del Sistema de Naciones Unidas y siete tratados regionales del Sistema Interamericano.

Algunos de los instrumentos internacionales¹⁷ de carácter vinculante para México son:

¹⁶ El Estado mexicano hasta la fecha ha sido sentenciado en diez ocasiones de manera condenatoria por la CIDH, de las cuales ha llegado a un acuerdo amistoso dos veces, reconocido una vez su responsabilidad en las violaciones objeto de la denuncia y reconocido en otros cinco casos su responsabilidad de manera parcial.

¹⁷ Hay que considerar que los principales instrumentos para México son la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que por ellos se sujeta respectivamente a los sistemas universal y regional de protección de derechos humanos.



- Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, “Protocolo de San Salvador”
- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará”.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.
- Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

Si bien México ha realizado notables esfuerzos para armonizar su bagaje normativo con los instrumentos internacionales que ha suscrito, el desafío más importante recae en disminuir la brecha entre las normas y la realidad de las personas para ejercer sus derechos.

2. Marco Contextual

En esta sección se aborda el vínculo que existe entre el derecho internacional y nacional y su contextualización en el marco jurídico de la Ciudad de México a partir de las reformas constitucionales de junio de 2011, mediante las cuales se integraron de forma vinculante los parámetros y estándares internacionales para el Estado mexicano. Esta reforma llevó a la conformación del llamado bloque de constitucionalidad y a desarrollar principios que impulsan la adecuada implementación del derecho internacional en el quehacer diario de las instituciones públicas con una visión que garantiza el respeto a los derechos humanos bajo los principios pro-persona y de interpretación conforme, que redimensionaron la labor de impartición de justicia en el país y su capital.

Lo anterior supone un estudio amplio y constante por parte de las instituciones encargadas de la impartición de justicia en el país y por ello deben mantenerse actualizadas en cuanto a las modificaciones y novedades de los criterios internacionales en materia de derechos humanos con la finalidad de brindar la mayor protección posible a las personas.¹⁸

¹⁸ La Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó un análisis de las reformas constitucionales de 2011 y de la Ley de Amparo con a la finalidad de identificar la normativa internacional con la que se vincula el derecho mexicano. <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>



2. 1. El Derecho Internacional de los derechos Humanos y el marco normativo mexicano.

El cumplimiento de los Tratados y Convenios internacionales en materia de derechos humanos que haya suscrito y ratificado el Estado Mexicano es obligatorio en todo momento. Esto último se clarificó mediante la **reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011**, en la cual de manera expresa se señala que estos tratados y convenciones poseen el mismo nivel jerárquico que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se puede entender que son una extensión de la misma y se le conoce como **bloque de constitucionalidad**¹⁹, mediante este bloque las alternativas jurídicas se amplían para que las personas puedan disponer de ellas en la tutela en el ejercicio de sus derechos. México en la actualidad ha firmado y ratificado más de 90 documentos internacionales de cumplimiento obligatorio y más de 70 documentos que no lo son²⁰.

11

El contenido del bloque de constitucionalidad de cada país puede variar, algunos sólo prevén normas constitucionales e internacionales y otros como el mexicano incluyen la jurisprudencia vertida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que representó otro avance significativo en la protección de derechos pues fue la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que reconoció mediante sentencia de la contradicción de tesis 293/2011, como vinculantes (obligatorias) para el Estado mexicano.

Así mismo, es importante mencionar el cambio que se suscitó con el **control de convencionalidad**, debido a que previo a la reforma, la interpretación de la normativa se basaba prioritariamente en el control de constitucionalidad, esto quiere decir que se vigilaba en todo momento que ningún acto o norma fuera contrario a lo establecido en la Constitución Política del país. Sin embargo, al integrarse el **bloque de constitucionalidad**, la vigilancia no sólo se reducía al cuidado de lo establecido en la Constitución, sino que se amplió al resto de Tratados, Convenios y demás documentos firmados y ratificados por el Estado mexicano en materia de Derechos Humanos, por lo que ahora se tiene que verificar la compatibilidad entre los actos y normas locales con respecto los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos²¹.

Dicho control de convencionalidad se divide en dos ramas:

- Concentrado. Es aquel realizado por el Sistema Regional de Protección de Derechos Humanos al cual se sujeta el Estado mexicano, es decir, el que realiza la CIDH al momento de resolver sobre los casos presentados ante ella, en los que México sea parte, en los cuales se realiza el análisis de compatibilidad entre la norma local y la norma internacional vinculante.
- Difuso. Es el que todas las personas impartidoras de justicia en México están obligadas a realizar al momento de resolver sobre un caso en concreto²².

¹⁹ Consultar glosario para una descripción más amplia.

²⁰ Para consultar el listado completo y el cuerpo de los instrumentos puede dirigirse a la siguiente liga de la Secretaría de Gobernación http://www.ordenjuridico.gob.mx/derechos_humanos.php , consultado el 27 de noviembre de 2019.

²¹ Roselia, Bustillo Marín. El control de convencionalidad: La idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control_de_Convencionalidad.pdf (consultado el 20 de marzo de 2020)

²² Ibidem.



La reforma constitucional además implicó cambios relevantes entre los que cabe mencionar los siguientes:

- La adopción del concepto de **derechos humanos** en lugar de garantías individuales.
- El establecer que se **reconocían los derechos** en lugar de otorgarlos.
- La inclusión de los principios de **interpretación conforme y pro-persona**²³
- La especificación de las **obligaciones** de todas las autoridades del estado en todos los ámbitos de competencia de **respetar, promover, proteger y garantizar** los derechos humanos.
- La determinación de **deberes** del Estado de **prevenir, investigar, sancionar y reparar** las violaciones de los derechos humanos.

Por todo lo anteriormente señalado es obligación del Estado mexicano acoplar su sistema normativo y procesal con los estándares internacionales y evitar con ello la **colisión**²⁴ y **violación** de derechos humanos.

2.2. La Ciudad de México y su restructuración política con base en los derechos humanos.

Derivado de las obligaciones y deberes adquiridos por el Estado Mexicano, en la Ciudad de México como parte de su proceso de reforma política en el cuerpo de su Constitución Política se asumió “...*el derecho a la vida digna como una condición inherente al desarrollo sustentable y democrático, conforme a los estándares más altos de bienestar. Para garantizar este derecho la autoridad deberá adoptar las medidas necesarias para erradicar de manera progresiva las desigualdades estructurales y la pobreza, promoviendo el desarrollo sustentable hasta alcanzar una justa distribución de la riqueza y mejorar el ingreso de las personas, sus familias y de los grupos sociales en el ámbito territorial...*”²⁵

La Constitución Política de la Ciudad de México se constituyó como un instrumento de avanzada en el cual, se establece una carta de derechos que mandata a las autoridades, entre otras cosas, la adopción de:

1. Medidas para la disponibilidad, accesibilidad, diseño universal, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes, servicios e infraestructura públicos necesarios para que las personas que habitan en la Ciudad pueden ejercer sus derechos.
2. Medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias hasta el máximo de recursos públicos de que dispongan, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en esta Constitución

Y establece para las personas el poder de denunciar la violación a sus derechos reconocidos en la Constitución otorgándoles entre otros mecanismos de exigibilidad como **la acción de protección**

²³ Consultar glosario para la definición de ambos principios.

²⁴ Más adelante en el documento se explican de manera detallada el concepto de colisión de derechos y en glosario se definen ambos conceptos.

²⁵ Alejandro Encinas Rodríguez. “La Carta de Derechos de la Constitución de la Ciudad de México. Revista Defensor, revista de derechos humanos 03, (marzo 2017): 6.



efectiva de derechos además de reconocer su **derecho a la reparación integral** por la **violación de éstos** que incluye las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

La Constitución Política local constituyó a la Ciudad de México como una ciudad intercultural, pluriétnica, plurilingüe, pluricultural, garantista, democrática, educadora y del conocimiento, solidaria, productiva, incluyente, habitable, segura y global, además de incluir como un derecho humano el derecho a la buena administración y el derecho a la ciudad²⁶.

Asimismo, transitó del tratamiento de personas con mayor desigualdad de grupos vulnerables al de **grupos de atención prioritaria**, esto visibiliza las obligaciones del gobierno local con respecto a garantizar los derechos de estos grupos y promueve la consolidación de instituciones públicas que en su actuar cotidiano observen el **enfoque diferenciado** de derechos humanos.

Para alcanzar los ideales planteados para integrar el enfoque de derechos humanos²⁷ en el proceso de planeación del gobierno de la ciudad es necesario reestructurarse no sólo en espíritu sino también desde el alma operativa de los entes públicos, para ello se planteó la estructuración de:

1. Un **Sistema Integral de Derechos Humano** (coordinado por los titulares o representantes de la Jefatura de Gobierno, el Poder Judicial y el Congreso de la Ciudad, cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil y tres representantes de instituciones de educación superior ubicadas en la Ciudad de México), articulado al **Sistema de Planeación de la Ciudad**, para garantizar la efectividad de los derechos de todas las personas que diseñará las medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa que sean necesarias.
2. Un **sistema de indicadores de Derechos Humanos** que permitan fijar metas en el presupuesto anual y evaluar la garantía de su cumplimiento progresivo²⁸, tomando como base los niveles esenciales y alcanzados de satisfacción conforme a lo previsto por la ley.
3. Un **Programa de Derechos Humanos y diagnósticos** cuya información estadística e indicadores sirvan de base para asegurar la progresividad y no regresividad de los derechos humanos, a fin de

²⁶ En la Constitución de la Ciudad de México en su artículo 60 define el derecho a la buena administración como un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero incluyente, y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción. Así mismo caracteriza en su artículo 12, el derecho a la ciudad como un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de los bienes públicos con la participación de la ciudadanía.

²⁷ La Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México define en su artículo 3, Fracc. XVII como: la herramienta metodológica que incorpora los principios y estándares internacionales en el análisis de los problemas, en la formulación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas y otros instrumentos de cambio social; apunta a la realización progresiva de todos los derechos humanos y considera los resultados en cuanto a su cumplimiento y las formas en que se efectúa el proceso; su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias.

²⁸ El artículo 117 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos, respecto a la adecuada implementación del enfoque de derechos humanos en su inciso k señala:

Asignar los recursos adecuados para el avance progresivo en el cumplimiento de los derechos humanos, satisfaciendo los niveles mínimos esenciales de los derechos, bajo los principios del máximo uso de recursos disponibles y no regresividad, a través de objetivos, metas e indicadores.



que se superen las causas estructurales y se eliminen las barreras que vulneran la dignidad de las personas.

Para regular el mandato de la Constitución, el Congreso de la Ciudad de México expidió la **Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías**, la **Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos** y la **Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo** (publicadas en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 8 de febrero, el 2 y el 20 de diciembre de 2019, respectivamente) en dichos ordenamientos, se establecen las obligaciones de las autoridades de la Ciudad de México para promover, respetar proteger y garantizar los derechos humanos, el funcionamiento de ambos sistemas, su conformación y su interrelación para el trabajo conjunto, que de forma general contempla lo siguiente:

La Ley Constitucional tiene dentro de su objeto asegurar la correcta aplicación por parte de los poderes constituidos en la Ciudad de México, de las obligaciones derivadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte y de la Constitución Política de la Ciudad de México. Para ello se determinó que los **derechos humanos** sean el **fundamento** para el **diseño, ejecución, seguimiento y evaluación** de las **políticas públicas en la Ciudad**, así como para la **planeación, programación, presupuestación y gestión de los recursos públicos**; por lo tanto, los planes, programas, acciones y prácticas administrativas, legislativas y jurisdiccionales deben asegurar el reconocimiento, la promoción, concreción, protección y defensa de los mismos, de conformidad con las competencias y atribuciones institucionales.

Por ello los poderes públicos de la Ciudad de México, las Alcaldías, los organismos autónomos y organismos descentralizados en el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, tienen dentro de sus obligaciones en materia de derechos la de aplicar las perspectivas transversales y adoptar **medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa**, garantizar **la igualdad sustantiva** y la **paridad de género**, acoger medidas para **proteger el medio ambiente** e impulsar la **sustentabilidad** y la de **coordinarse** con el **Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva** y con el **Sistema Integral de Derechos Humanos**, ambos de la Ciudad de México.

De acuerdo a su marco Legal, el **Sistema Integral de Derechos Humanos** es el instrumento para la concertación, el establecimiento y seguimiento de acuerdos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Cabildo de la Ciudad, los Organismos Autónomos, las Alcaldías, las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Instituciones de Educación Superior ubicadas en la Ciudad, así como la determinación de principios y bases para su efectiva coordinación a fin de lograr la transversalización del enfoque de derechos humanos²⁹ en programas, políticas públicas y acciones gubernamentales, así como su evaluación y reorientación y contará con los instrumentos siguientes:

²⁹ Más adelante, en el título que corresponde al Marco conceptual se desarrolla de manera amplia el tema de enfoque de derechos humanos.

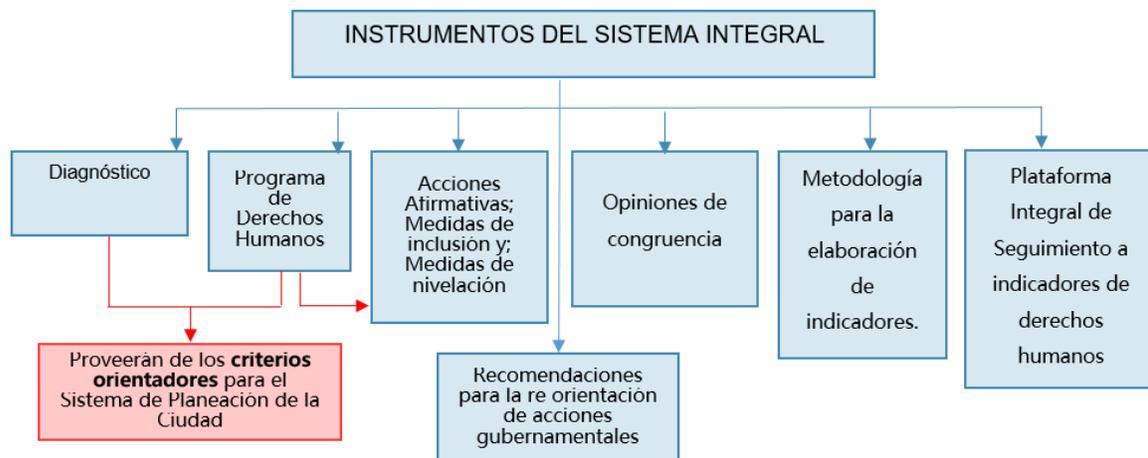


Fig. 4

Elaboración propia con información de la Constitución Política de la Ciudad de México y la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México

El instrumento programático que será base del enfoque de derechos humanos se diseñará en dos fases:

Programa de Derechos Humanos

I. Diseño y desarrollo de Diagnóstico para establecer:

Criterios de orientación, Medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas con base en:

- a) Reconocimiento de la realidad del ejercicio de DDHH en la ciudad.
- b) Identificación de problemas públicos que deben incluirse en la agenda gubernamental y obstáculos de las instancias implementadoras para el respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

• Primera fase



- I. Selección de la alternativa de solución con participación de la sociedad civil.
- II. Se incluye la solución en los instrumentos de planeación de cada instancia implementadora.
- III. Monitoreo en la Plataforma Integral de Seguimiento de Indicadores de Derechos Humanos.

• Segunda fase

Fig. 5.

Elaboración propia con información contenida en la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México



La primera fase debe centrar el trabajo en las poblaciones objetivo, y entenderlas como una composición de características particulares y que acorde a ellas tendrán ciertas necesidades que serán diferentes a las de otra persona o grupos. A partir de ese primer análisis se requiere identificar las problemáticas que enfrentan estas poblaciones, colocarlas en la agenda pública y determinar las capacidades institucionales para resolverlas. Si del análisis se desprende que existen exclusión y desigualdad será necesario realizar ajustes para *crear las condiciones sociales y políticas necesarias para hacer efectiva la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos*³⁰.

Es indispensable contar con la participación de sociedad civil, academia e integrantes de las poblaciones objetivo para que en la primera etapa se visibilicen las necesidades reales de quienes habitan y transitan por la Ciudad de México, para ello se establecerán los espacios de participación en los cuales se plantearán las problemáticas y sus respectivas propuestas de solución como parte del ejercicio de los derechos a la ciudad y a la buena administración.

La segunda fase comprende realizar esos ajustes e incorporar las soluciones en la **planeación del desarrollo de la Ciudad** que conforme a la **Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo se sustenta en los enfoques de:**

- Derechos humanos
- Desarrollo sustentable
- Territorial y
- De resultados

Y dicha planeación cuenta con los **instrumentos** siguientes:

- Plan General de Desarrollo de la Ciudad;
- Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad;
- Programa de Gobierno de la Ciudad;
- Programas de ordenamiento territorial de cada demarcación territorial;
- Programas de gobierno de cada Alcaldía;
- Programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes;
- Programas sectoriales;
- Programas especiales; y
- Programas institucionales.

Los instrumentos de la planeación señalarán la forma en que se incorporarán, de manera transversal, la equidad de género, el enfoque de igualdad y no discriminación, el respeto a los derechos humanos y la participación ciudadana, en especial la relativa a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes y, en su caso, deberán contar con la **opinión de congruencia**³¹ por parte de la Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos.

³⁰ Armin, Von Bogdandy. Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador. Revista Derecho del Estado. 34 (jul. 2015): 3-50.

³¹ Para revisar el concepto se puede consultar el Glosario.



Para todo lo anterior se requiere de la intervención de las instancias transversalizadoras³² de los **enfoques diferenciales**³³ como lo son, entre otras, las siguientes:

- Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México (SEMUJERES),
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED),
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia/Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México,
- Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (SEPI),
- Secretaría de Inclusión y Bienestar Social
- Instituto de las Personas con Discapacidad
- Instituto de la Juventud
- Instituto para el Envejecimiento Digno.

Lo anterior con la finalidad de que desde su área de especialización puedan orientar a las entidades con respecto a las medidas necesarias para el ejercicio efectivo de derechos de los grupos de atención prioritaria y a la vez, dar operatividad a las soluciones planteadas, esto supondría que la transversalización de derechos humanos sea una realidad en las planeaciones de cada instancia implementadora con base en sus capacidades operativas.

Este escenario plantea un sistema que permite implementar de manera progresiva la perspectiva de derechos humanos dentro de la administración pública y a mediano plazo puede atender y resolver problemáticas de interés para las sociedades capitalinas.

El objetivo de las medidas adoptadas es lograr el ejercicio efectivo de derechos para las y los habitantes de la Ciudad de México, así como para quienes transitan por ella, reducir el **margen de desigualdad** en el que se encuentran los grupos de atención prioritaria, concientizar y sensibilizar a las personas servidoras públicas, y en general promover una cultura de derechos humanos para esta ciudad, por ello cabe mencionar que históricamente el derecho se ha vislumbrado como un sistema de control social. Sin embargo, medidas como las anteriormente señaladas confirman que el derecho puede y debe ser un instrumento de desarrollo y construcción social, he ahí la importancia de entender los derechos humanos como un ente vivo, que crece y evoluciona, lo cual es una ventana de oportunidad en este momento coyuntural para transformar de manera positiva y progresiva nuestras sociedades.

³² Las Instancias Transversalizadoras son las instancias implementadoras responsables de orientar y elaborar el diseño de políticas públicas con enfoque diferencial. Y las instancias implementadoras son las instituciones o áreas dependientes de los poderes de la Ciudad, los organismos constitucionales autónomos y alcaldías responsables de la implementación de acciones para el cumplimiento del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Artículo 2, Fracciones XXV y XXVI, de la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México, disponible en: http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/66646/31/1/0, (consultada en:). La Constitución Política de la Ciudad de México en su artículo 4, referente a los principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos, en su apartado B.4 señala: “En la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán las perspectivas de género, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad.

³³ Para revisar la definición de enfoques diferenciales, pueden consultar el Título II del presente documento y / o el Glosario.



2. 3. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y su importancia para la planeación pública en la Ciudad de México.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas contenidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son parte de un plan a 15 años para alcanzar las metas de dichos objetivos, los cuales buscan transformar a nivel mundial la economía en un modelo inclusivo, sostenible y con visión a largo plazo, procurando, además, ser armonioso con el medio ambiente.

Estos objetivos no son de carácter orientativo para el Estado mexicano sino de carácter obligatorio, toda vez que en julio de 2016 México se comprometió a establecer el “Consejo” de alto nivel para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En 2017 se creó el Consejo Nacional de la Agenda 2030 y en el mismo año se crea el **Consejo para el Seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la Ciudad de México.**

Esta Agenda pone a la igualdad y dignidad de las personas en el centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo, respetando el medio ambiente³⁴ y contempla enfoques transversales para la integralidad de las políticas de desarrollo respecto a las tres dimensiones del desarrollo sostenible: **social, económica y ambiental**³⁵. Por lo que son una herramienta útil en los procesos de planeación y seguimiento a nivel nacional y local.

Los objetivos para el Desarrollo Sostenible son:

1. Fin de la Pobreza.
2. Hambre Cero.
3. Salud y Bienestar.
4. Educación de Calidad
5. Igualdad de Género.
6. Agua limpia y saneamiento.
7. Energía asequible y no contaminante.
8. Trabajo decente y crecimiento económico.
9. Industria, innovación e infraestructura.
10. Reducción de las desigualdades.
11. Ciudades y comunidades sostenibles.
12. Producción y consumo responsables.
13. Acción por el clima.
14. Vida submarina.
15. Vida de ecosistemas terrestres.
16. Paz, justicia e instituciones sólidas.
17. Alianzas para lograr los objetivos.

³⁴ Naciones Unidas. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe, (2018).

Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 07 de julio de 2017. Acuerdo por el que se crea el Consejo para el Seguimiento de la Agenda par a el Desarrollo Sostenible en la Ciudad de México.



Con la finalidad de abonar en el avance del cumplimiento de la Agenda 2030, el Gobierno de la Ciudad de México con fecha de **5 de marzo de 2019**, firmó un **convenio de colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL)** con el objetivo de llevar a cabo acciones de cooperación técnica e institucional que generen políticas y acciones públicas que ayuden a construir y promover el desarrollo sustentable para bienestar de la población.

Actualmente a pesar de los avances en el cumplimiento de los objetivos, existe un rezago mundial con respecto a la fecha programada, razón por la cual, durante la Cumbre de los ODS en septiembre de 2019, se hizo el llamado a una “Década de Acción” para lograr los objetivos en la fecha prevista, por lo que, durante los próximos diez años, el actuar del Estado mexicano debe integrar el cumplimiento de dichos objetivos en la planificación pública.

También existe la teoría de la Economía Rosquilla³⁶, que al basarse en los ODS ayuda a comprender de una manera sencilla los ámbitos en los que impacta el cumplimiento de estos objetivos, por lo que se sugiere su análisis de manera complementaria.

Cabe destacar, que la sustentabilidad hace referencia desde el ámbito ecológico a mantener la base de los recursos naturales, esto significa que **no se pueden desarrollar políticas públicas en detrimento del medio ambiente**, contemplando como elementos de este a los recursos vivos e inanimados³⁷. La sustentabilidad se diferencia de la sostenibilidad a partir de que la segunda se refiere a mantener de manera indefinida la realización de una actividad de modo que ésta permita la renovación del entorno y recursos dentro su ciclo natural³⁸.

La sostenibilidad también explica la relación entre elementos sociales y ecológicos, de tal manera que existen diferentes tipos de capitales como el económico, ecológico y social y no son necesariamente sustituibles, por lo que se tiene que conservar en términos físico/biológicas cantidades mínimas de estos, ya que se considera a los recursos naturales como insumos esenciales de la producción económica, del consumo o del bienestar y no pueden sustituirse por capital físico o humano³⁹.

La sostenibilidad no es lo mismo que desarrollo sostenible, en inicio debe entenderse que todos los sistemas vivos están en movimiento y constante cambio, por ello lo importante no es evitar estos cambios sino evitar la destrucción de las fuentes de renovación a partir de las cuales el sistema puede

³⁶ Esta teoría fue propuesta por Kate Raworth, en los anexos se incluye un resumen para que pueda ser consultado y se brinda la información bibliográfica necesaria para una consulta más amplia.

³⁷ Tanto la Constitución Política de la Ciudad de México como la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México hacen referencia al término sustentabilidad, y el segundo instrumento normativo sólo contempla la sostenibilidad de las acciones de gobierno en los procesos de evaluación, sin embargo, estos criterios de orientación vislumbran la sustentabilidad como un elemento integrante de la sostenibilidad, por lo que en el ánimo de cumplir con las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos se considera pertinente partir de los conceptos de sostenibilidad y desarrollo sostenible para la implementación de las acciones del Estado mexicano ya que estos cubren un espectro más amplio de elementos humanos y ecológicos.

³⁸ Federico J., Arce Navarro. Derechos Humanos y Desarrollo Sustentable, (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Derechos Humanos, serie 7, 2018), 30-31.

³⁹ Gilberto, Gallopín. Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico, (Chile, Naciones Unidas, 2003): 9-15.



recuperarse, por eso la idea de desarrollo implica el cambio gradual y direccionado. Al hablar de desarrollo sostenible lo que debe volverse sostenible es el proceso de mejoramiento de la condición humana, proceso que no necesariamente requiere del crecimiento indefinido del consumo de energía y materiales⁴⁰.

En la normativa de la Ciudad de México se toma el desarrollo sustentable como eje rector para las acciones y políticas públicas, ya que plantea erradicar las desigualdades estructurales y la pobreza, así como una justa distribución de la riqueza⁴¹. Así mismo, la Constitución Política de la Ciudad de México en su artículo 10, contempla el Derecho al Desarrollo Sustentable como el desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Más adelante, en la misma Constitución, y otros ordenamientos como la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, se constituye el desarrollo sustentable como eje rector de acciones y políticas públicas, y se vinculan a estas junto con otros derechos directamente con la sustentabilidad y sostenibilidad ecológicas, un ejemplo de esto lo encontramos en la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México que en su artículo 5, fracción II, señala que la Planeación en la Ciudad de México se sustentará en el enfoque de desarrollo sustentable al cual define como: “conjunto de políticas públicas y acciones identificadas en los instrumentos de planeación que coadyuvarán para lograr el mayor nivel de bienestar social mediante el pleno ejercicio del derecho a un medio ambiente sano dentro de un ecosistema donde se protejan la biodiversidad, la seguridad alimentaria, el agua, la energía y la gobernanza, sin demérito de los recursos naturales, económicos y culturales indispensables para satisfacer las necesidades de la generación actual ni de las generaciones futuras”.

Es así como, el concepto de desarrollo sustentable construido en la normativa de la Ciudad de México se robustece e impacta en las tres dimensiones mencionadas anteriormente, por lo que este concepto amplio de desarrollo sustentable se homologa y armoniza respecto al concepto de desarrollo sostenible planteado a nivel internacional.

También existe la teoría de la Economía Rosquilla, que al basarse en los ODS ayuda a comprender de una manera sencilla los ámbitos en los que el cumplimiento de estos impacta, por lo que se sugiere su análisis a modo de complemento.

3. Marco conceptual

Como se ha observado en el desarrollo de los capítulos anteriores se han venido mencionando conceptos de uso común en la materia de derechos humanos, por lo que se considera importante contar con un bagaje mínimo de su significado que nos permita familiarizarnos con él y generar un piso común del cual partir al momento de estar incorporando el enfoque de derechos humanos en el diseño de políticas públicas. Por ello en esta sección se comparten algunos conceptos que se han construido,

⁴⁰ Ibídem. 21-22.

⁴¹ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 9.



otros que se homologan a partir de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y los contemplados en las leyes referidas en el apartado anterior.

El presente capítulo está dividido en 4 secciones, la primera sección menciona el significado de las obligaciones y deberes de las personas servidoras públicas que se complementa con un anexo denominado glosario en donde se encontrarán las definiciones de aquellos conceptos utilizados en el cuerpo de los presentes criterios, la segunda sección del enfoque de derechos humanos y la política pública, la tercera sección que puede hacer el garante de derechos cuando dos de ellos están colisionando -la teoría de la ponderación- y la cuarta sección de los pasos que deben seguirse en el proceso de incorporación del enfoque de derechos humanos en el diseño de políticas públicas.

3.1. Obligaciones y deberes del Estado mexicano en materia de Derechos Humanos.

Como se ha mencionado antes, la piedra angular en materia de Derechos Humanos en México es el artículo primero constitucional, y de este derivan derechos, deberes y obligaciones que se tienen que respetar por el Estado mexicano, es decir por todas aquellas personas servidoras públicas que lo representamos ya sea por que formamos parte de él a nivel federal, Estatal, local o municipal, por ello es importante profundizar en algunos de los conceptos de su contenido.

Iniciaremos señalando que, si bien todas las personas estamos obligadas a respetar los derechos humanos, la Constitución Federal, en su artículo 1º tercer párrafo hace énfasis en las obligaciones de las y los servidores públicos, las cuales especifican que deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y podemos explicarlas de la siguiente manera:

- **Promover.** *Todos los servidores, dentro de sus competencias, deben difundir información a las personas sobre sus derechos humanos.*
- **Respetar.** *Las autoridades están obligadas a no interferir, obstaculizar o impedir el goce de los derechos humanos. La obligación de respeto que debe cumplir la autoridad se puede entender también como la abstención de realizar actos u omisiones que lesionen derechos humanos, pues ellos sirven como un muro de protección frente a las actuaciones de la autoridad, sea ésta judicial, legislativa o administrativa.*
- **Proteger.** *Los servidores públicos tienen que adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos humanos, incluso frente a particulares; es decir, deben impedir que alguien viole los derechos humanos.*
- **Garantizar.** *Las autoridades se encuentran obligadas a otorgar los mecanismos necesarios para asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos y de esta forma evitar que sean vulnerados⁴².*

Así mismo, el cierre del mismo párrafo mandata **deberes** al Estado para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, si analizamos estos deberes se puede inferir que:

⁴² Comisión Nacional de Derechos Humanos. Derechos Humanos en el Artículo 1o. Constitucional: Obligaciones, Principios y Tratados, (México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015), 19-20.



- **Prevenir.** Posibilita su división como deber en tres niveles, el primero es de orden general, en el cual el Estado debe procurar las condiciones para inhibir las conductas violatorias de derechos humanos, el segundo nivel se enfoca en atender aquellos grupos que se encuentran en un contexto de discriminación o riesgo estructural y la obligación de las autoridades es la de tomar medidas reforzadas para proteger al grupo que se encuentra en situación de vulnerabilidad, por último, el tercer nivel se refiere a tomar medidas especiales para proteger la vida o la integridad física de la persona o grupo concreto que, derivado de sus condiciones particulares, se encuentran en un riesgo focalizado, un ejemplo de este último caso son las personas defensoras de derechos humanos y periodistas⁴³.
- **Investigar.** Una vez que se tenga conocimiento sobre situaciones que vulneraron derechos humanos debe investigarse de oficio, sin importar si la conducta fue presuntamente cometida por autoridades estatales o particulares que actuaron bajo la tolerancia de éstas. Dicha investigación debe ser seria, imparcial, efectiva y orientada a determinar la verdad⁴⁴.
- **Reparar.** Se refiere a la responsabilidad de resarcir el daño ocasionado por las violaciones a derechos humanos, y puede concretarse mediante poner fin a la situación que provoca las violaciones o bien indemnizar a las víctimas⁴⁵, así mismo una adecuada reparación puede ser material o moral, por lo que también puede requerirse de medidas de satisfacción, las cuales proceden cuando se trata de daños morales, algunas de estas medidas son la expresión de pesar, excusas, disculpas públicas y declaración judicial de ilegalidad respecto al acto que originó responsabilidad para el Estado⁴⁶.
- **Sancionar.** *Es la obligación de procesar y sancionar a los responsables de una violación de derechos humanos; es decir, aplicar la consecuencia jurídico-normativa de la violación de una norma de derechos humanos*⁴⁷.

Estas obligaciones y deberes son la base que debe regir la actuación de cada persona servidora pública en el ámbito de la competencia que se nos sea otorgada.

3.2. Enfoque de Derechos Humanos y Política Pública.

El enfoque de derechos humanos se entiende como un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.

⁴³ Pedro, Salazar Ugarte Coord. La Reforma Constitucional Sobre Derechos Humanos, Una Guía Conceptual, (México: Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2014) 117-119.

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ Manuel, Becerra Ramírez. “Artículo 1º., Tercer Párrafo. Prevenir, investigar, sancionar y reparar como deberes del Estado frente a las violaciones de derechos humanos”. En *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013): 133-144.

⁴⁷ *Ibíd.*



Desde la perspectiva de los derechos humanos, la caridad por sí sola no es suficiente. En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos para las personas y de los correspondientes deberes y obligaciones establecidos para el Estado por el derecho internacional. Entender el enfoque de derechos humanos como una herramienta metodológica cuyo marco conceptual permite el adecuado desarrollo de los procesos vinculados a la política pública. contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar⁴⁸.

Por otro lado, las políticas públicas⁴⁹ en esencia son los medios por los que el Estado da respuesta a una problemática social específica, por ello es importante identificar el problema social que se quiere o necesita resolver para integrarlo en la agenda de gobierno y atenderlo como un problema público⁵⁰.

Ahora bien, si algunos de los propósitos del enfoque de derechos humanos son analizar las desigualdades y corregir prácticas discriminatorias⁵¹, el integrar este enfoque en las políticas públicas contribuiría a una identificación más precisa del problema público a resolver y a su vez la solución a éste sería más adecuada.

Así, una definición de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos nos señala que éstas deben prevenir, proteger y garantizar todos los derechos y su diseño e implementación atienden al cumplimiento de obligaciones nacionales e internacionales del Estado, esto vuelve necesario que sus criterios fundamentales sean la transversalidad, integralidad y progresividad⁵².

Por lo anteriormente explicado, si partimos de la premisa de que el actuar de las instituciones públicas debe estar orientado a incrementar el **valor público**⁵³ con la finalidad de mejorar la calidad de vida, es indispensable entender que son estas instituciones las que administran los recursos públicos y los distribuyen con el objetivo de suministrar servicios a la población y por ello es importante conocer las necesidades de la ciudadanía. Alcanzar ese incremento de valor público requiere de la implementación

⁴⁸ OACNUDH, 2006.

⁴⁹ Las políticas públicas son una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales. Luis F. Aguilar Villanueva, “La Hechura de las Políticas”. Editorial Porrúa, México. Julio 1992. 14-79. Mauricio Marino por su parte define a las políticas públicas parten de un supuesto de Estado, que interviene, no sólo para resolver fallos de mercado, sino para solucionar un inmenso abanico de problemas públicos que no están determinados de manera objetiva, sino que son producto de un complejo proceso discursivo y constructivo que justifica la participación gubernamental en determinado sentido para modificar el *statu quo*. Mauricio Merino, “Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos”, México, CIDE, 2013, 192.

⁵⁰ Antonio Yesid, Pedroza Estrada, “Los Problemas Públicos como Factor Estructural de las Políticas Públicas”. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Popular del Cesar, UPC. Núm. 20, (otoño 2018). 123-143.

⁵¹ El tema de igualdad y no discriminación se aborda en el Título II del documento que se refiere a los Enfoques Diferenciales.

⁵² María del Pilar Barrios Navarro, y Carlos Ricardo, Astorga Aguilar, coord., “Derechos y Políticas Públicas, Desafíos Políticos e Instituciones en México”. (México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2016): 11-12.

⁵³ Consultar el glosario para la definición de este concepto desarrollado inicialmente por Mark. H. Moore.



de políticas públicas con enfoque de derechos humanos que garanticen una mejoría social de manera progresiva en el mediano y largo plazo, ya que esto implicaría la no regresión y, por ende, una vez que la problemática pública sea atendida con enfoque de derechos humanos, los avances en esa materia se separarían de los intereses políticos del momento.

Con esto, las soluciones seleccionadas tienen como fin el desarrollo social y público dentro del marco de un Estado garantista, el cual construye y añade valor público desde sus instituciones a mediano y largo plazo.

De igual forma el enfoque de derechos humanos es una herramienta metodológica que incorpora los principios y conceptos para dirigir los procesos de diseño de acción gubernamental por ello es preciso conocer aquellos que de forma recurrente son utilizados para lo cual pueden consultarse el glosario de la presente sección que se encuentra ubicado en el apartado de anexos de los presentes Criterios de Orientación.

3.3. Colisión y Ponderación de Derechos.

En el derecho existe el concepto de bien jurídico, el cual considera que existen elementos materiales, inmateriales, relaciones o intereses que por su naturaleza deben ser protegidos jurídicamente⁵⁴, y estos a su vez son objeto de distintas clasificaciones que varían acorde a diversos autores, y una manera sencilla de clasificarlos es por aquellos que se refieren a libertad, como la seguridad personal y la vida, de igualdad como la educación y el trabajo, y políticos como el sufragio⁵⁵.

Estos bienes jurídicos, podemos traducirlos como derechos que las personas tienen y están protegidos por la Ley, y en ocasiones los derechos de alguien entran en conflicto ya que al ejercerse pueden afectar los derechos de alguien más, estos conflictos pueden suscitarse entre instituciones del Estado o entre particulares o bien entre particulares e instituciones del Estado. A estos conflictos se les denomina colisión de derechos.

Y para poder resolver estas controversias que surgen al colisionar los derechos, los juzgadores realizan la acción de valorar el peso de los bienes jurídicos en conflicto para determinar cuáles son los bienes jurídicos que han de prevalecer protegidos frente a otros bienes jurídicos, es decir a cuál de los derechos se le da prioridad frente a otro. Este proceso es conocido como ponderación de derechos.

El debate respecto a si existen derechos más importantes que otros persiste todavía, sin embargo, los juristas y personas juzgadoras coinciden en que los derechos humanos *per se*, están dotados de un valor añadido, ya que no sólo se agotan en regular una relación con el Estado y no se limitan a ser una

⁵⁴ Diccionario de la Real Academia Española, <https://dej.rae.es/lema/bien-jur%C3%ADdico>. (consultado en 3 de abril de 2020)

⁵⁵ Humberto, N Nogueyra Alcalá, Teoría y Dogmática de los Derechos Fundamentales. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 60-68, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1094/5.pdf> (consultada el 04 de abril de 2020)



norma, sino que su naturaleza es, además, la de ser valores y principios que deben permear en todo el sistema jurídico⁵⁶.

Por lo anterior, se distinguen los derechos humanos como aquellos que deben priorizarse cuando se suscita una colisión de derechos. Cuando colisionan dos o más derechos humanos entre sí, existen elementos más complejos que deben considerarse, por ejemplo, si el no ejercer un derecho afecta únicamente a un individuo en su esfera personal, o si el no ejercer otro derecho afecta a varias personas o a una comunidad, en cuyo caso por lo general se priorizará el derecho colectivo sobre el derecho individual, a menos que por la naturaleza del derecho individual el sólo hecho de no ejercerlo conlleve a la pérdida de otros derechos intrínsecos para el desarrollo de la vida, por ello el derecho a la vida misma, la integridad física y seguridad personal o certeza jurídica son de los derechos con mayor peso.

Lo anterior supone que en primer lugar se valoren los principios mismos o la esencia de los derechos y posteriormente con base en el caso concreto se analicen las posturas contrarias y se complementé la labor de ponderación, ya que ésta requiere de un contexto para ubicar los derechos y tener un panorama amplio sobre las implicaciones que tiene cada uno para las partes involucradas.

Un ejemplo de ponderación lo encontramos en las religiones que no permiten a quienes las profesan el recibir transfusiones sanguíneas y, por tanto, niños, niñas y adolescentes en caso de emergencia médica no cuentan con el consentimiento por parte de sus tutores o tutoras para que se les practique dicho procedimiento médico. Ante esta situación los bienes o principios en conflicto son por una parte la libertad de culto y prácticas religiosas de las y los tutores, y por la otra los derechos a la vida, salud, integridad física, por mencionar algunos derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El ejercicio de ponderación se ha inclinado por preservar los bienes de la vida, salud e integridad física, toda vez que en concordancia con el principio de interés superior de la niñez se estima necesario proteger ante todo la vida de las niñas, niños y adolescentes, por lo que se ha determinado que el derecho de libertad de culto debe guardar la debida proporción con respecto a otros derechos como lo son la vida y la salud. *“Ello significa que aún y cuando uno de los derechos deba prevalecer, por ello no debe considerarse al otro como inexistente o no consagrado.”*⁵⁷

En síntesis, la teoría de la ponderación de derechos se refiere a imaginar a la persona encargada de realizar la ponderación como alguien que coloca los principios o derechos en conflicto sobre una balanza y les asigna un mayor o menor peso, en cualquier caso, estos pesos únicamente serán aplicables al caso concreto, con base en las condiciones particulares que se consideren objetivamente necesarias para lograr el punto de equilibrio en dicha balanza y las consecuencias jurídicas que esta ponderación implique.

⁵⁶ Robert, Alexy, “Teoría de los Derechos Fundamentales”, (1993), 87-111, <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina37294.pdf> (Consultada el 4 de abril de 2020)

⁵⁷ Baquerizo Minuche J. Colisión de Derechos Fundamentales y Juicio de Ponderación. Consultado el 8 de mayo de 2020 en: <https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2009/07/1-colision-derechos.pdf>.



Por lo anterior, es indispensable sujetar dicho proceso a ciertas reglas, que permiten identificar si es necesario o no realizar una ponderación, y se guía mediante el cumplimiento de ciertos requisitos, a estos requisitos se les conoce como test de proporcionalidad y son:

- **Fin legítimo.** La interferencia con otro derecho debe estar fundada legítimamente, es decir, ambos derechos deben tener su fundamento enunciado en la Constitución o bien ir acorde con los principios contenidos en esta.
- **Idoneidad o adecuación.** En concordancia con el primer requisito, se valora si un derecho restringe a otro derivado del cumplimiento de su finalidad legítima o propósito. En caso de que para dicho cumplimiento no sea necesario restringir el otro derecho, se considera injustificado ya que se estaría afectando a otro derecho sin lograr nada a cambio.
- **Necesidad.** Se debe estimar que no existe otra medida alternativa que resulte más benigna para solución del conflicto.
- **Proporcionalidad en sentido estricto.** También se conoce como “ley de ponderación” y procura demostrar la existencia de un equilibrio entre los beneficios y daños que surgen de una medida limitadora de derechos, *deben existir más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre bienes o valores en conflicto*⁵⁸.

Si alguno de los requisitos no se cumple, no tendría lugar una ponderación de derechos, en cambio, se tendría que determinar cuál postura es improcedente por considerarse que no existen dos derechos en conflicto.

3.4. Ruta para la transversalización del enfoque de Derechos Humanos en las Políticas Públicas.

Bajo el esquema del Sistema integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México, partimos de la identificación de problemas públicos a resolver para la elaboración de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, por ello es de suma importancia el proceso de estructuración del problema público. Vázquez y Delaplace (2011) explican al respecto que el fin último de la política pública con enfoque de derechos humanos es el cumplimiento de los derechos de todas las personas. Esto supone alcanzar el ejercicio efectivo de los derechos vinculados al problema público.

Por ejemplo, en el caso del desabasto de medicamentos, la estructuración no partiría de este problema sino del respeto al derecho a la salud. Y en concordancia con los mismos autores, el ánimo del Sistema Integral busca la normalización de conductas y acciones que procuren el respeto y protección de los derechos humanos no sólo en instancias especializadas o derechos específicos, sino en toda la administración pública.

Para simplificar el ciclo de la política pública se presenta la siguiente figura.

⁵⁸ Jorge, Baquerizo Minuche, “Colisión de Derechos Fundamentales y Juicio de Ponderación”. 40, <https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2009/07/1-colision-derechos.pdf> (Consultado el 8 de mayo de 2020).



Fig.6
Elaboración propia.

Ahora, respecto a la parte operativa, existen una serie de pasos que podemos enumerar de la siguiente manera:

1. Elaboración de diagnósticos⁵⁹. Requiere de la participación de los 3 poderes de gobierno, organismos autónomos, sociedad civil y academia. Estos diagnósticos deben estar basados en información oficial y percepciones de la sociedad, ser asertivos e identificar los impedimentos para el ejercicio de derechos, esto con la finalidad de superar las causas estructurales y eliminar las barreras que vulneran la dignidad humana.

Cada instancia debe aportar desde el ámbito de su competencia los elementos que faciliten el desarrollo de estos diagnósticos, al mismo tiempo los entes obligados⁶⁰ deben partir de instrumentos estadísticos previos como evaluaciones realizadas por parte de instituciones públicas o bien, trabajos desarrollados por organismos internacionales u organizaciones de la sociedad civil que cuenten con el respaldo técnico necesario, algunos ejemplos son las evaluaciones de los Programas Sociales y la Medición de la Pobreza realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), los estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y los diagnósticos realizados por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL); Respecto al ámbito local se cuenta con las aportaciones realizadas por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (EVALÚA), que ha realizado importantes esfuerzos en la evaluación de la Política Social.

⁵⁹ Para revisar la definición de Diagnóstico consultar el Glosario.

⁶⁰ Acorde a la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México los entes obligados son: Los Poderes de la Ciudad de México, los organismos constitucionales autónomos y las alcaldías.



Los diagnósticos y sus actualizaciones deben ceñirse a los siguientes parámetros de la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México:

- Describir y valorar las brechas de desigualdad, en el cumplimiento de los derechos humanos en la Ciudad, contemplando los problemas estructurales que explican su vulneración;
- Señalar con base en la información recopilada las obligaciones que en materia de derechos humanos no hayan atendido los entes obligados;
- Identificar los problemas sociales, que, por su trascendencia, requieran la atención gubernamental inmediata
- Analizar el gasto público dirigido a programas, políticas y demás aspectos de la acción gubernamental desde una perspectiva de derechos humanos;
- Analizar, bajo el principio de progresividad, desde el ámbito multidisciplinario y del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga, con base en herramientas técnicas y a partir de una metodología de indicadores con enfoque basado en derechos, e incluir como insumos:
 - a) El diagnóstico;
 - b) Investigaciones académicas;
 - c) Informes y estadísticas que provean las instancias implementadoras relacionados con derechos humanos;
 - d) Informes y estadísticas de organismos defensores de derechos humanos, respecto de quejas ciudadanas e identificación de vulneraciones a derechos humanos;
 - e) Información aportada por organizaciones de la sociedad civil y colectivos;
 - f) Información emitida por los Espacios de Participación;
 - g) Informes públicos de la red de contralorías ciudadanas, audiencias públicas, asambleas y observatorios ciudadanos o similares;
 - h) Los resultados del monitoreo y seguimiento del Programa, y
 - i) Las recomendaciones e informes de la Comisión de Derechos de la Ciudad de México.
- Solicitar que la información estadística que provean instancias locales y federales para medir la situación de los derechos humanos cuenten con datos desagregados y disociados por sexo, edad, grupo étnico y ubicación geográfica por demarcación territorial, en formato de datos abiertos, compatibles y comparables con el resto de los indicadores y mediciones locales, nacionales e internacionales que permitan evaluaciones de progresividad de mediano y largo plazo;
- Considerar los más altos estándares internacionales en materia de derechos humanos, y
- Convocar la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil conforme lo establezca el Reglamento y respetando el uso de formatos accesibles.

Es preciso mencionar que existen varias técnicas de investigación que pueden aplicarse con la finalidad de recabar la información necesaria para incorporar datos culturales, sociales, demográficos entre otros, y esto permite tener una visión general del contexto de realización de determinado derecho, si se aplica en el estudio del caso específico.

Dichas técnicas pueden ser cualitativas si recaban percepciones, creencias, saberes y perspectivas o cuantitativas si la información recabada busca obtener estadísticas desde el punto de vista numérico.



Dentro de las técnicas cuantitativas se encuentran aquellas que obtienen de manera directa la información cuantificable, como las encuestas para las cuales se tiene que diseñar una muestra representativa y las que parten de la investigación ya realizada previamente, como la revisión de datos sociodemográficos.

Por otra parte, las técnicas cualitativas buscan comprender los fenómenos más allá de medirlos por lo que sus técnicas no buscan obtener muestras representativas y dentro de ellas encontramos la recolección de descripciones, observaciones, entrevistas abiertas, observaciones no estructuradas, revisión de documentos y la discusión en grupos.

2. Identificación de los problemas públicos, derechos vulnerados y su integración en la Agenda Pública. Una vez que los diagnósticos identifiquen los problemas sociales de afectan a la Ciudad de México, se definirán los problemas públicos a resolver y se incluirán en la agenda pública para su atención.

En este punto deben analizarse cuáles son los derechos vulnerados por los problemas públicos, y los respectivos elementos que componen cada derecho. Durante todo este proceso deben observarse cuáles son las obligaciones y deberes del Estado en materia de derechos humanos, que no están siendo cumplidas o son cumplidas de forma ineficaz.

3. Medidas de nivelación, Medidas de inclusión y acciones afirmativas. El diagnóstico aportará insumos fundamentales para el desarrollo de las políticas públicas, ya que permitirá identificar los problemas sociales, recursos disponibles y limitaciones institucionales para la solución de los mismos, con lo cual se consolida la base operacional de la primera fase de la implementación del enfoque de derechos humanos en la política pública de la Ciudad de México, y facilita que el Sistema Integral desarrolle y establezca: las Medidas de nivelación, de inclusión y acciones afirmativas⁶¹, cuyo objetivo es reducir o eliminar las condiciones de desigualdad en el ejercicio de derechos para todas las personas, resolver los obstáculos y prácticas discriminatorias que dificultan el ejercicio de derechos de los grupos de atención prioritaria y en su defecto implementar medidas especiales para solventar las situaciones de desigualdad mientras éstas persistan.

Éstas podrán formularse **a petición de cualquiera de los entes obligados** o sus instancias implementadoras, en términos de sus atribuciones sustantivas, **así como por Organizaciones de Sociedad Civil e Instituciones de Educación Superior ubicadas en la Ciudad con experiencia en el tema a tratar**, mediante el procedimiento para la creación de un Espacio de Participación.

Así mismo, el Sistema Integral a través de su Comité o su Instancia Ejecutora podrán promover y participar en la construcción de medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas, cuando:

- La política planeada para la atención del problema público identificado en el Programa la requiera para eliminar las causas estructurales que vulneran la efectividad de los derechos humanos;

⁶¹ Se puede consultar el Glosario para las definiciones de los conceptos.



- Durante el proceso de implementación de la acción gubernamental, se presenten causas coyunturales o circunstanciales que ameriten prevenir o erradicar prácticas discriminatorias y de exclusión, y
- Con base en los resultados de las evaluaciones a programas, políticas públicas y proyectos de inversión que lleven a cabo los poderes, organismos públicos autónomos y alcaldías, se identifique la existencia de obstáculos, situaciones patentes de desigualdad, mecanismos de exclusión o diferenciación desventajosa, para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos y libertades.

Estas medidas serán propuestas en este punto para su análisis y con base en los pasos que se describen más adelante se seleccionará la alternativa de solución que mejor resuelva los problemas públicos identificados.

4. Selección de Alternativa de solución. Para una implementación objetiva del enfoque de Derechos Humanos existen criterios relevantes para la realización o cumplimiento de los derechos que deben analizarse para las acciones gubernamentales que se han de tomar respecto a estos derechos, es decir, durante el proceso de selección de solución el Estado tiene la obligación de satisfacer los criterios relevantes⁶² que se observan más adelante en la figura 7.

⁶² Daniel Vázquez y Domitille Delaplace “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, SUR-Revista Internacional de Derechos Humanos14, (junio 2011): 35-66.



Fig. 7
Vázquez y Domitille 2011

En este punto tanto el problema público como la solución correspondiente se integran en la agenda de gobierno sin embargo, como observamos más adelante en la figura 7, al incluirse la solución en los instrumentos de planeación se deben estudiar los principios de aplicación transversal y la viabilidad operacional con base en la perspectiva de género, igualdad y no discriminación, la participación ciudadana, transparencia y acceso a la información, coordinación y articulación interinstitucional y



sustentabilidad, así como el uso de los recursos financieros suficientes para hacer posible la ejecución de políticas públicas, ya que sin un presupuesto destinado específicamente a este fin la iniciativa estará condenada al fracaso, de ahí la importancia de incluir el enfoque de derechos humanos desde la etapa de planeación presupuestal.

Es así que, la eficiencia en el uso de recursos presupuestales es fundamental para la ejecución responsable de acciones concretas que abonen al cumplimiento de los objetivos particulares de las políticas públicas que cumplan y garanticen los derechos humanos, y que éstas no se conviertan únicamente en la justificación del ejercicio presupuestal, ya que los derechos deben ser vistos como un fin y no como servicios.

A esta idea se liga estrechamente el principio de **máximo uso de recursos disponibles**, el cual, se centra en concentrar los esfuerzos del Estado en el cumplimiento de los derechos de manera tal que no existan recursos de cualquier índole que no se hayan destinado a este objetivo estando disponibles para este fin, o bien que mediante otras acciones el Estado haya podido disponer de ellos, así mismo hace hincapié en que la mera falta de recursos no exime al Estado de su obligación en el cumplimiento de derechos y que cuando no existan recursos específicos el Estado deberá buscar la realización de los derechos con base en sus capacidades respetando el principio de progresividad.

Es así que este principio no sólo hace referencia a solicitar recursos financieros para el cumplimiento de derechos, sino al esfuerzo estatal por disponer de sus capacidades al máximo para cumplir con las obligaciones y deberes internacionales, y en el supuesto de que no se destinen recursos económicos específicos para este fin, las instancias deben tomar medidas que permitan optimizar los recursos disponibles para el mismo y lograr el ejercicio efectivo de derechos, procurando en todo momento la **no regresión** en los avances alcanzados a través de las acciones gubernamentales y políticas públicas, las cuales deberán estar orientadas hacia la realización progresiva de los derechos humanos.

La relevancia de lo arriba señalado radica en la posibilidad de aislar a los derechos humanos de la influencia del entorno y contexto político de un determinado momento, por lo que sin importar la posición política de las personas encargadas de la administración pública el avance en la realización de los derechos humanos no se vería afectado de manera negativa.

5. Monitoreo en la Plataforma Integral de Seguimiento de Indicadores. El último momento de la ruta se conforma por el monitoreo de indicadores de las políticas públicas, en este punto se determina si las acciones implementadas cumplieron o no con la realización de los derechos humanos. Es aquí cuando pueden ajustarse las acciones implementadas con la finalidad de mejorar los resultados, este proceso puede repetirse las veces que sea necesario, y el monitoreo permite identificar puntos de reforzamiento previo a la evaluación, con lo cual se pueden realizar ajustes durante la ejecución de las acciones gubernamentales y políticas públicas con enfoque de derechos humanos y re direccionar las mismas si se requiere hacerlo, esto coadyuva a la transparencia en la rendición de cuentas. Por lo anterior, si durante el monitoreo se identifican obstáculos para la realización de los derechos humanos el Programa de Derechos Humanos puede revisarse en cualquier momento, con independencia de que cada tres años deberá realizarse una revisión y en su caso actualización del mismo.



Con base en los pasos ya explicados, el Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México integra el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos de la manera que se muestra en la figura 7.

Es necesario tener un parámetro sobre la efectividad de las acciones y medidas gubernamentales tomadas, por ello es importante contar con herramientas que faciliten su monitoreo en el inicio, durante y al final de su implementación, y para esta finalidad se diseñan los indicadores, mismos que se encuentran regulados en la Ley del Sistema Integral, de Derechos de la Ciudad de México, donde se detalla la importancia de la medición y la tipología de dichos indicadores, pero no incluye una metodología específica para su elaboración, por ello en el Título III se atenderá este tema, baste por el momento mencionar que los indicadores señalados en la Ley deberán ser de tres tipos:

- a. Estructurales.
- b. De proceso.
- c. De resultados e impacto

Esto permite identificar si existen vacíos o contradicciones en la legislación de la Ciudad respecto de la legislación nacional e internacional, así como los grupos de atención prioritaria y determinar los valores de referencia o metas que los entes obligados deben cumplir.

FLUJOGRAMA DE LA RUTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

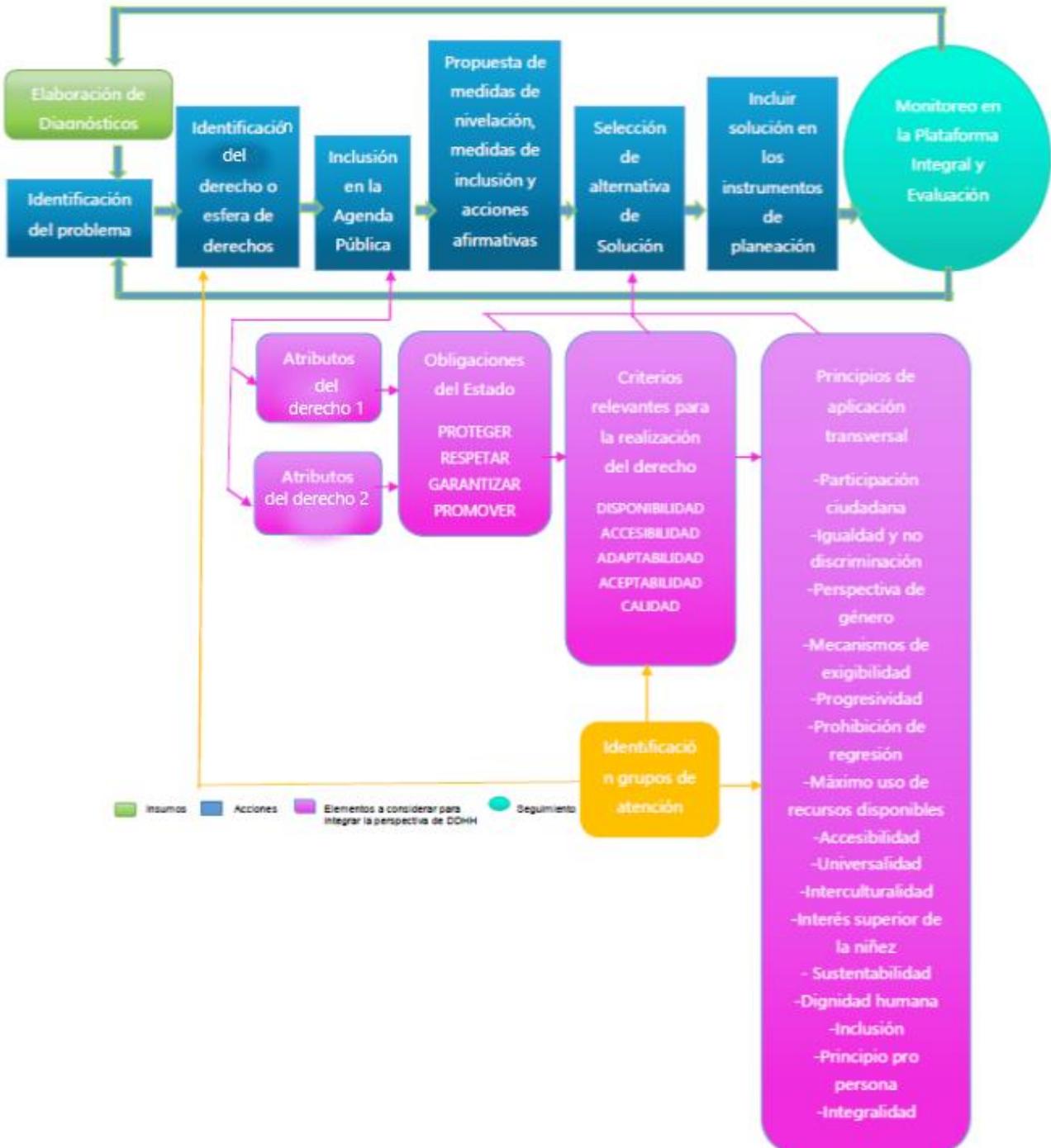


Fig. 8
Elaboración propia.



De forma general el enfoque de derechos humanos cambia la lógica de elaboración de las políticas para que el punto de partida sean las personas titulares de derecho que pueden exigir de las personas representantes del gobierno el hacer o dejar de hacer ciertas acciones para el cumplimiento de las obligaciones y deberes en materia de derechos humanos impuestas por el régimen jurídico internacional, nacional y local.

Aunque existan diversos fundamentos políticos y filosóficos para el enfoque de derechos humanos todos comparten la idea que las situaciones de pobreza determinan que haya limitantes en el ejercicio de los derechos como el derecho a la alimentación, a la salud, a la educación, y que la pobreza depende no sólo de factores económicos, sino de algunos marcos políticos y jurídicos que facilitan o promueven la discriminación contra ciertos individuos o grupos generando desigualdad. Es por ello que el enfoque de derechos humanos tiene como objeto disminuir de forma progresiva esas brechas de desigualdad estableciendo con claridad no solo aquello que el Estado no debe hacer, sino aquello que debe hacer para garantizar el ejercicio pleno de los derechos, por ello es que se establece un instrumento Programático que guíe las políticas públicas para dirigir al gobierno de la Ciudad a consolidarse como el gobierno democrático y de derechos.

4. Guía para la Transversalización del Enfoque de Derechos Humanos en las Políticas Públicas.

Parte de la metodología que se ha planteado para la implementación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas de la Ciudad de México está basada en la propuesta del desempaque de derechos. Esta metodología fue desarrollada por Paul Hunt desde el año 2002.

En aquél entonces, durante una misión en Perú, el trabajo de Hunt como Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, se centró en analizar el núcleo del derecho a la salud, sus interrelaciones con otros derechos y las relaciones sociales, políticas y económicas alrededor de este, que en conjunto con un estudio sobre las obligaciones internacionales y el marco normativo en Perú en materia de salud, permitieron entender el contexto del estado de realización del derecho y las acciones emprendidas por el gobierno, por lo que se logró realizar algunas recomendaciones para mejorar de manera progresiva el acceso a la salud en Perú.

Posteriormente Hunt y el abogado Rajat Khosla publicaron un trabajo en 2008, en el cual, con base en la metodología del desempaque de derechos, analizaron los componentes del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y su interrelación con el acceso a medicamentos.

En este capítulo, a partir de ambos trabajos se ejemplifica la ruta de implementación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas de la Ciudad de México, esta ruta debe complementarse con la metodología del marco lógico⁶³. Así se presenta un **caso hipotético de acceso a la atención**

⁶³ Más adelante, en el apartado III se ahonda en esta metodología.



médica brindada por la Secretaría de Salud de la Ciudad de México desde el enfoque del derecho al acceso a la salud.

4.1. Elaboración de Diagnósticos.

Como se menciona en el capítulo anterior los diagnósticos deben partir de la información estadística objetiva y de la participación de las poblaciones objetivo. Su finalidad es la de identificar problemas estructurales y sociales que persisten en la Ciudad de México, los cuales impiden o dificultan la realización de derechos, así como sus causas y las capacidades estatales para afrontarlos.

El diagnóstico puede realizarse por la propia institución si cuenta con el personal capacitado para ello o bien, a través de una consultoría especializada si se considera necesario.

Partiendo de nuestro caso hipotético, el primer paso será **diagnosticar la situación que guarda el acceso a la atención médica brindada por la Secretaría de Salud de la Ciudad de México desde el enfoque del derecho al acceso a la salud.**

Para iniciar con el diagnóstico se debe tener claro el marco conceptual, qué es lo que significa lo que queremos diagnosticar, ACCESO- ATENCIÓN MÉDICA- DERECHO A LA SALUD, para ello se sugiere iniciar con:

4.1.1 Caracterización y desagregación de los derechos.

Se identifica y analiza el cuerpo normativo internacional y local que regula el derecho, en este caso el derecho a la salud, con base en este análisis se define el contenido del derecho y posteriormente se señalan puntos relevantes que proyectan la esencia del derecho y los sub-derechos (aquellos atributos⁶⁴ del derecho que lo definen), esto también sirve para identificar los deberes y obligaciones como Estado.

Cuadro 1. Estándar Internacional. Elaboración propia.

DERECHO A LA SALUD MARCO INTERNACIONAL	
Norma Internacional	Contenido
Artículo 25. Declaración Universal de los Derechos Humanos	Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

⁶⁴ En la medida de lo posible deben basarse en una lectura exhaustiva de la norma, deben reflejar la esencia de su contenido normativo y deben ser mutuamente excluyentes. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2012) Indicadores de Derechos Humanos, Guía para la medición y la aplicación. Recuperado de https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/Human_rights_indicators_sp.pdf



DERECHO A LA SALUD MARCO INTERNACIONAL	
Norma Internacional	Contenido
	La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.
Artículo 10 Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"	<p>1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.</p> <p>2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados Parte se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:</p> <p>a. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;</p> <p>b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;</p> <p>c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;</p> <p>d. La prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;</p>
Artículo 12. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su protocolo facultativo	Todos tienen derecho al disfrute del máximo nivel de salud física y mental posible.
Artículo 11. 1 f) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y protocolo facultativo	<p>1. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:</p> <p>...</p> <p>f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.</p>
Artículo 24.1 Convención sobre los Derechos del Niño	<p>1. Los Estados Parte reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Parte se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.</p> <p>...</p> <p>3. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.</p>



DERECHO A LA SALUD MARCO INTERNACIONAL	
Norma Internacional	Contenido
	4. Los Estados Parte se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.
Artículo 24.2 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.	2. Las personas indígenas tienen igual derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental...
Artículo 5, e), IV) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Los Estados parte se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley , sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: ... iv) El derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad y los servicios sociales; ...
Artículo 4, a., b., c., d., y e. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "CONVENCIÓN DE BELEM DO PARA"	Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: a. el derecho a que se respete su vida; b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales; d. el derecho a no ser sometida a torturas; e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia; ...
Artículo 2, a) y b) Convención Interamericana Para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad	2. Trabajar prioritariamente en las siguientes áreas: Trabajar prioritariamente en las siguientes áreas: a) La prevención de todas las formas de discapacidad prevenibles; b) La detección temprana e intervención, tratamiento, rehabilitación, educación, formación ocupacional y el suministro de servicios globales para asegurar un nivel óptimo de independencia y de calidad de vida para las personas con discapacidad;



DERECHO A LA SALUD MARCO INTERNACIONAL	
Norma Internacional	Contenido
Artículo 25.1, a) Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares	1. Los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de: a) Otras condiciones de trabajo, es decir, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud , fin de la relación de empleo y cualesquiera otras condiciones de trabajo que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén comprendidas en este término;
Artículo 43.1, e) (Para trabajadores migrantes regulares). Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares	1. Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con: ... e) El acceso a los servicios sociales y de salud , siempre que se hayan satisfecho los requisitos establecidos para la participación en los planes correspondientes;
Artículo 45.1, c) (Para familiares de trabajadores migrantes regulares). Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares	1. Los familiares de los trabajadores migratorios gozarán , en el Estado de empleo, de igualdad de trato respecto de los nacionales de ese Estado en relación con: ... c) El acceso a servicios sociales y de salud , a condición de que se cumplan los requisitos para la participación en los planes correspondientes;
Artículo 21.1 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas	1. Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales , entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social .
Artículo 23. Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967	Asistencia pública Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos .
Artículo 1.1 Convenio sobre las enfermedades profesionales (OIT)	1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a garantizar a las víctimas de enfermedades profesionales o a sus derechohabientes una indemnización basada en los principios generales de su legislación nacional sobre la indemnización por accidentes del trabajo .
Artículo 3, (e)	A los efectos del presente Convenio: ...



DERECHO A LA SALUD MARCO INTERNACIONAL	
Norma Internacional	Contenido
Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores (OIT)	El término salud, en relación con el trabajo, abarca no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedad, sino también los elementos físicos y mentales que afectan a la salud y están directamente relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo.
Artículo 1. a) i) y a) ii). Convenio 161 Convenio Sobre los Servicios de Salud en el Trabajo. (OIT)	A los efectos del presente Convenio: a) la expresión " servicios de salud en el trabajo " designa unos servicios investidos de funciones esencialmente preventivas y encargados de asesorar al empleador, a los trabajadores y a sus representantes en la empresa acerca de: i) los requisitos necesarios para establecer y conservar un medio ambiente de trabajo seguro y sano que favorezca una salud física y mental óptima en relación con el trabajo; ii) la adaptación del trabajo a las capacidades de los trabajadores , habida cuenta de su estado de salud física y mental. ...
Artículo 2 Convenio 161 Convenio Sobre los Servicios de Salud en el Trabajo. (OIT)	A la luz de las condiciones y la práctica nacionales y en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, cuando existan, todo Miembro deberá formular, aplicar y reexaminar periódicamente una política nacional coherente sobre servicios de salud en el trabajo.
Artículo 3 Convenio 161 Convenio Sobre los Servicios de Salud en el Trabajo. (OIT)	1. Todo Miembro se compromete a establecer progresivamente servicios de salud en el trabajo para todos los trabajadores, incluidos los del sector público y los miembros de las cooperativas de producción , en todas las ramas de actividad económica y en todas las empresas. Las disposiciones adoptadas deberían ser adecuadas y apropiadas a los riesgos específicos que prevalecen en las empresas.
Artículo 4 Convenio sobre seguridad y salud en la construcción (OIT)	Todo Miembro que ratifique el presente Convenio se compromete, con base en una evaluación de los riesgos que existan para la seguridad y la salud, a adoptar y mantener en vigor una legislación que asegure la aplicación de las disposiciones del Convenio.



Cuadro 2. Estándar nacional. Elaboración propia.

DERECHO A LA SALUD MARCO NACIONAL	
Norma Nacional	Contenido
<p>Artículo 4</p> <p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>...</p> <p>Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general...</p> <p>...</p> <p>En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 2, apartado B, Fracc. III</p> <p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.</p> <p>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:</p> <p>...</p> <p>Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 1 Bis.</p> <p>Ley General de Salud</p>	<p>Se entiende por salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.</p>
<p>Artículo 2.</p> <p>Ley General de Salud</p>	<p>El derecho a la protección de la salud tiene las siguientes finalidades:</p>



DERECHO A LA SALUD MARCO NACIONAL	
Norma Nacional	Contenido
	<p>I. El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;</p> <p>II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;</p> <p>III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;</p> <p>IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;</p> <p>V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.</p> <p>Tratándose de personas que carezcan de seguridad social, la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados;</p> <p>VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud;</p> <p>VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud, y</p> <p>VIII. La promoción de la salud y la prevención de las enfermedades.</p>
<p>Artículo 6.</p> <p>Ley de los Institutos Nacionales de Salud</p>	<p>los Institutos Nacionales de Salud les corresponderá:</p> <p>...</p> <p>VII. Prestar servicios de salud en aspectos preventivos, médicos, quirúrgicos y de rehabilitación en sus áreas de especialización;</p> <p>VIII. Proporcionar consulta externa, atención hospitalaria y servicios de urgencias a la población que requiera atención médica en sus áreas de especialización, hasta el límite de su capacidad instalada;</p> <p>XII. Promover acciones para la protección de la salud, en lo relativo a los padecimientos propios de sus especialidades;</p>
<p>Artículo 13.</p> <p>Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes</p>	<p>Para efectos de la presente Ley son derechos de niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes:</p> <p>...</p> <p>IX. Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social;</p> <p>...</p>



Cuadro 3. Estándar local. Elaboración propia.

DERECHO A LA SALUD MARCO NORMATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO	
Norma	Contenido
<p>Artículo 1° Bis, Fracc I, II, III, IV, V, VI y VII Ley de Salud para el Distrito Federal.</p>	<p>1o Bis. Para los efectos de la presente ley, el derecho a la protección de la salud tiene las siguientes finalidades:</p> <p>I El bienestar físico, mental y social del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades; fomentando una cultura de salud físico nutricional, y de combate al consumo de drogas, estupefacientes, psicotrópicos, alcohol, tabaquismo y cualquier otra sustancia dañina para la salud humana, dentro y fuera de los Planteles Educativos.</p> <p>II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;</p> <p>III. La protección y la promoción de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;</p> <p>IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la promoción, preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;</p> <p>V. El disfrute de servicios de salud que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;</p> <p>VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y</p> <p>VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.</p>
<p>Artículo 1, 2, 3 y 4. Ley que Establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral.</p>	<p>1. Las personas residentes en el Distrito Federal que no estén incorporadas a algún régimen de seguridad social laboral tienen derecho a acceder de forma gratuita a los servicios médicos disponibles y medicamentos asociados en las unidades médicas de atención primaria y hospitalaria del Gobierno del Distrito Federal.</p> <p>2. El Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, deberá garantizar el acceso gratuito a las personas residentes en el Distrito Federal, que no estén incorporadas a algún régimen de seguridad social laboral, a los servicios médicos disponibles y a los medicamentos asociados que proporciona dicha dependencia de conformidad con sus atribuciones.</p> <p>3. Para hacer efectivo el acceso gratuito al derecho consignado en la presente Ley, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá garantizar en el Proyecto de Presupuesto Anual de Egresos los recursos suficientes, los cuales no deberán ser menores a los aprobados a la Secretaría de Salud del Distrito Federal en el Presupuesto</p>



DERECHO A LA SALUD MARCO NORMATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO	
Norma	Contenido
	<p>de Egresos del año inmediato anterior más el incremento del índice inflacionario.</p> <p>4. Para hacer efectivo el acceso gratuito al derecho consignado en la presente Ley, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá garantizar en el Decreto de Presupuesto Anual de Egresos del Distrito Federal, los recursos suficientes, los cuales no deberán ser menores a los aprobados a la Secretaría de Salud del Distrito Federal en el Presupuesto de Egresos del año inmediato anterior, más el incremento del índice inflacionario.</p>
<p>Artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7° y 15 Reglamento de la Ley que Establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral.</p>	<p>3°. Todo residente en el Distrito Federal que carezca de Seguridad Social laboral tiene derecho al acceso gratuito a los Servicios Médicos disponibles en las unidades médicas del Gobierno del Distrito Federal y a los Medicamento asociados a los tratamientos prescritos en la Institución, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente Reglamento.</p> <p>4°. El acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos asociados disponibles en las unidades médicas del Gobierno del Distrito Federal, debe otorgarse sin distinción ni discriminación a los titulares y dependientes.</p> <p>...</p> <p>5°.- El acceso a los servicios médicos en las unidades médicas del Gobierno del Distrito Federal, incluye el acceso a los tratamientos prescritos por el Médico Tratante y a los medicamentos asociados, materiales e insumos necesarios, autorizados en los instrumentos institucionales.</p> <p>6°. Los servicios médicos que se prestan en las unidades médicas del Gobierno del Distrito Federal son preventivos, de diagnóstico, curativos y de rehabilitación, los cuales requieren estar prescritos al titular o dependiente como necesarios por los médicos tratantes de las unidades médicas del Gobierno del Distrito Federal.</p> <p>El acceso a los servicios auxiliares de diagnóstico y de rehabilitación será gratuito cuando los médicos tratantes de las unidades médicas del Gobierno del Distrito Federal los prescriban como parte del tratamiento médico y de acuerdo con los instrumentos institucionales autorizados.</p> <p>7°. Los medicamentos, a los que los titulares y sus dependientes tienen derecho, son los establecidos en el Catálogo Institucional de Medicamentos de la Secretaría</p>



DERECHO A LA SALUD MARCO NORMATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO	
Norma	Contenido
	<p>para unidades hospitalarias y en los Cuadros Institucionales de Medicamentos autorizados para hospitales (en hospitalización, urgencias y consulta externa) así como en el Cuadro Institucional de Medicamentos para unidades médicas de atención primaria del Gobierno del Distrito Federal.</p> <p>15. Los servicios médicos a los que tienen acceso los titulares y dependientes, en las unidades médicas del Gobierno del Distrito Federal son:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Consulta Externa General y de Especialidad; II. Hospitalización; III. Atención del Embarazo, Parto y Puerperio Inmediato; IV. Atención Neonatal; V. Consulta Odontológica no Especializada y Cirugía Maxilo-facial; VI. Auxiliares de diagnóstico disponibles; VII. Intervenciones quirúrgicas no estéticas; VIII. Atención de Urgencias; y IX. Terapia de rehabilitación.
<p>Artículo 2, Fracc I, II, III, IV Y V. Ley que Crea el Consejo para la Prevención y la Atención Integral Del Vih-Sida del Distrito Federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> I. Desarrollar los mecanismos y las herramientas necesarias para el diseño de políticas públicas en materia de prevención y atención a las personas afectadas por el Virus de Inmunodeficiencia Humana, Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida y otras Infecciones de Transmisión Sexual; II. Establecer las condiciones necesarias para la creación y la ejecución de estrategias y programas, de prevención y la atención integral del VIH/SIDA y otras ITS; III. Promover la realización de las acciones necesarias en materia de prevención y atención integral del VIH/SIDA y otras ITS en el Distrito Federal; IV. Vincular a los sectores público, social y privado en los programas de prevención y atención integral del VIH/SIDA y otras ITS; V. Fomentar la prevención del VIH/SIDA y otras ITS, mediante la participación de todos los sectores involucrados; <p>...</p>

A partir de la identificación del estándar se analiza el contenido sustantivo o esencial y se disgregan los atributos del derecho, comenzando por caracterizar el núcleo duro del derecho a la salud.



Todas las personas en la Ciudad de México tienen derecho a la salud

Obligaciones	Principio de igualdad y no discriminación	Qué contempla el acceso
<p><i>Preservar, mantener y mejorar el estado de salud de la población contemplando además de la ausencia de enfermedad o afecciones, el conjunto de factores que intervienen para que las personas gocen del máximo nivel de vida y bienestar físico, mental y social, procurando un desarrollo óptimo e integral. Asignar los recursos suficientes</i></p>	<p>Derecho a un sistema de protección de la salud que brinde a todas las personas iguales oportunidades para disfrutar del más alto nivel posible de salud, sin importar de las condiciones particulares de cada una incluyendo su género, edad, religión, nacionalidad, y demás rasgos individuales o colectivos en el caso de pueblos originarios y comunidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. ✓ Atención Primaria de la salud-asistencia sanitaria esencial. ✓ Extensión de los beneficios de los servicios de salud a todas las personas sujetas a la jurisdicción del estado ✓ Total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas ✓ La prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole. ✓ Acceso gratuito a servicios médicos preventivos, de diagnóstico, curativos y de rehabilitación consistentes en <ul style="list-style-type: none"> • Consulta Externa General y de Especialidad; • Hospitalización; • Atención del Embarazo, Parto y Puerperio Inmediato; • Atención Neonatal; • Consulta Odontológica no Especializada y Cirugía Maxilo-facial; • Auxiliares de diagnóstico disponibles; • Intervenciones quirúrgicas no estéticas; • Atención de Urgencias; • Terapia de rehabilitación. • Prevención y atención integral del VIH/sida y otras ITS • Acceso a tratamientos prescritos • Materiales e insumos necesarios • Acceso a medicamentos esenciales.

Elaboración propia.

El servicio de salud debe ser apropiado desde el punto de vista científico y médico y de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua potable y condiciones sanitarias adecuadas.



Además, el derecho a la salud comprende algunas libertades como la de no ser sometido a tratamiento médico sin el propio consentimiento, por ejemplo, experimentos e investigaciones médicas o esterilización forzada, y a no ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Para cumplir con lo anterior el Estado debe tener disponibles un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios de salud, que además deben ser accesibles físicamente (estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población en especial la niñez, adolescentes, personas mayores, aquellas con discapacidad y otros grupos prioritarios) y también accesibles desde el punto de vista económico (asequibles). La accesibilidad también comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información relacionada con la salud, pero sin menoscabar el derecho de los datos personales.

Los establecimientos, bienes y servicios de salud también deben comportar respeto hacia la ética médica y sensibilidad para con los requisitos de género y ser culturalmente apropiados. En otras palabras, deben ser aceptables desde el punto de vista médico y cultural.

Una vez identificadas las obligaciones del gobierno se inicia con el diagnóstico, habiendo previamente decidido la técnica y herramienta para su realización.

En nuestro caso hipotético, con base en los informes estadísticos de población realizados por el INEGI en la Ciudad de México en 2017 y el Diagnóstico del Derecho a la Salud desarrollado por el CONEVAL en 2018, conlleva el estudio sectorial acorde a la organización territorial de la Ciudad de México, es decir, en orden al número de habitantes y centros de atención médica de diversos niveles existentes en cada Alcaldía se puede proyectar la capacidad de atención médica y distribución de medicamentos, por lo que también se puede estimar los requerimientos para cubrir la atención de la totalidad de la población y partir de una base sólida de información estadística para la planeación presupuestal requerida en la ampliación de la red de atención médica pública y abasto de medicamentos.

Pero no sólo eso, sino que además a través de la información desagregada se puede conocer el rango etario, género, padecimientos crónicos, y si son derechohabientes de algún sistema de salud público o no, entre otras variables que permiten identificar las necesidades concretas en cada demarcación territorial, con lo que se vuelve más eficiente la planeación si se orientan los recursos a resolver dichas necesidades concretas.

Por ello, en el caso de que en una alcaldía existan dos hospitales de tercer nivel y en otra sólo exista uno, no implica que deba construirse otro hospital en la que sólo existe un hospital, sino valorar si un sólo hospital de tercer nivel cubre o no las necesidades de la población y si en la alcaldía en la que existen dos hospitales se requiere la construcción un tercer o incluso cuarto hospital. Ya que probablemente la alcaldía que cuenta con un sólo hospital cubre las necesidades de tercer nivel adecuadamente acorde a la densidad poblacional, perfil de la población y facilidad de acceso sin embargo, esta misma alcaldía podría requerir el desarrollo de unidades médicas de segundo nivel o de medicina preventiva toda vez que las existentes no alcancen a cubrir la demanda de la población o bien no tengan alcance en las zonas más alejadas de las concentraciones poblacionales más grandes.

En cuanto a los medicamentos, se requiere de un estudio profundo para determinar cuál es la curva de crecimiento de las enfermedades crónicas que afectan a la población de la Ciudad de México, así como



otras afectaciones a la salud de gran impacto que por su número de casos y por el tipo de consecuencias a la salud representan un riesgo para las poblaciones, y focalizar parte de los recursos humanos, técnicos y económicos en atender las mismas.

Posteriormente también requiere observar las enfermedades y padecimientos más comunes a los que la población es susceptible y contemplar la adquisición de medicamentos suficientes para solventar los tratamientos médicos adecuados, y considerar los insumos para atender toda clase de urgencias médicas.

Otro aspecto fundamental es considerar la accesibilidad en igualdad de circunstancias a estos derechos para toda la población sin que existan impedimentos físicos, sociales, culturales o de cualquier otra índole para ello.

Por último, se tienen que revisar las atribuciones y facultades sustantivas de cada instancia obligada para determinar el alcance de sus acciones y el límite de sus obligaciones para poder intervenir en la solución del problema público.

Así, la Secretaría de Salud, después de valorar lo anteriormente expuesto podría desarrollar su planeación presupuestal y solicitar el apoyo de otras instancias a fin de mejorar paulatinamente la red de suministros médicos y atención médica.

Para ayudar a entender lo anterior se presentan dos cuadros, el primero con el número de hospitales, unidades médicas y unidades de especialidad médica existentes en las Alcaldías de la Ciudad de México adscritos a la Secretaría de Salud de la Ciudad de México y el segundo con el número de habitantes por sexo, número de nacimientos y número de defunciones. Para el ejemplo se considera a toda la población de la Ciudad de México sin considerar si son derechohabientes de algún sistema de salud público o privado, ya que se vincula a derechos humanos universales.

Alcaldía	Hospitales	Clínicas	Centros de Salud	Unidades de Especialidades Médicas
1. Álvaro Obregón	1	0	17	2
2. Azcapotzalco	2	0	15	2
3. Benito Juárez	1	0	4	1
4. Coyoacán	1	1	12	2
5. Cuajimalpa de Morelos	0	0	11	1
6. Cuauhtémoc	2	5	5	2
7. Gustavo A. Madero	5	0	29	4
8. Iztacalco	1	1	5	1
9. Iztapalapa	5	4	25	5
10. La Magdalena Contreras	1	0	10	2
11. Miguel Hidalgo	3	1	5	1
12. Milpa Alta	1	0	11	1
13. Tláhuac	2	1	12	2
14. Tlalpan	2	0	19	2



Alcaldía	Hospitales	Clínicas	Centros de Salud	Unidades de Especialidades Médicas
15. Venustiano Carranza	3	1	13	2
16. Xochimilco	1	1	13	2
Total	31	15	206	32

Elaboración propia con información del portal electrónico de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México

Alcaldía	Habitantes		Nacimientos	Defunciones
	M	H		
1. Álvaro Obregón	394,228	355,754	11,104	4,498
2. Azcapotzalco	212,830	187,331	6,080	3,229
3. Benito Juárez	224,409	193,007	4,806	3,160
4. Coyoacán	324,697	283,782	7,902	4,288
5. Cuajimalpa de Morelos	103,370	95,854	3,654	917
6. Cuauhtémoc	279,315	253,238	8,362	5,329
7. Gustavo A. Madero	609,337	555,140	18,659	8,680
8. Iztacalco	206,399	183,949	5,853	3,082
9. Iztapalapa	949,503	878,365	27,869	10,405
10. La Magdalena Contreras	126,787	117,099	3,768	1,397
11. Miguel Hidalgo	197,354	167,085	5,495	2,768
12. Milpa Alta	70,776	67,151	2,474	690
13. Tláhuac	188,768	172,835	6,108	1,686
14. Tlalpan	355,979	321,125	9,888	3,526
15. Venustiano Carranza	226,831	200,432	6,912	3,424
16. Xochimilco	216,420	199,513	6,747	2,315
Total	4,687,003	4,231,660		

Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico y Geográfico de la Ciudad de México 2017

En el segundo cuadro se puede observar que la Alcaldía con mayor número de habitantes es la de Iztapalapa y ésta, junto con la Alcaldía Gustavo A. Madero son las que cuentan con el mayor número de hospitales, mientras que la Alcaldía Cuajimalpa no cuenta con ningún hospital.

En cuanto al número de Clínicas, Iztapalapa posee cuatro, una menos que la Alcaldía Cuauhtémoc, en contraste con ocho alcaldías que no cuentan con clínicas.

Existen veinticinco centros de salud en Iztapalapa, mientras que la Alcaldía Gustavo A. Madero cuenta con veintinueve, y esta última tiene 4 unidades médicas de especialidad médica, una menos que la Alcaldía de Iztapalapa, y éstas son las dos Alcaldías más habitadas sin embargo, entre ellas existe una diferencia de poco más de 663,000 habitantes.

El punto importante a observar es si a pesar de que Iztapalapa es la Alcaldía con el mayor número general de hospitales, clínicas, centros de salud y unidades médicas especializadas, cuenta con la infraestructura médica suficiente para atender a sus habitantes adecuadamente.

Para hacer el ejemplo más concreto se puede aterrizar en visualizar la Alcaldía de Iztapalapa como la Alcaldía con mayor número de nacimientos y de mujeres habitantes, entendiendo entonces que también es la Alcaldía con la mayor necesidad de atención ginecobstetricia, y la pregunta que se hace en esta situación es: ¿Existe en esta Alcaldía la infraestructura médica para atender y tratar de manera adecuada y con apego a sus derechos humanos a todas las mujeres habitantes o en tránsito por ella, durante su proceso de planificación familiar, embarazo, cuidados prenatales, parto y cuidados posoperatorios? Se tiene que aclarar que durante todo este proceso las mujeres pueden requerir medicamentos y complementos alimenticios específicos.

Por la información obtenida se desprende que el acceso a la salud es un problema que se compone de varios elementos y afecta a las poblaciones de la Ciudad de México y ello deriva en la necesidad de atenderlo mediante políticas y acciones públicas.

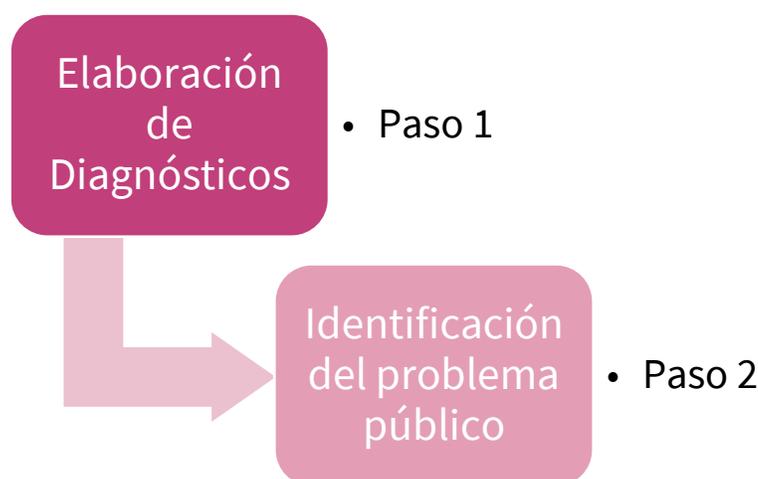


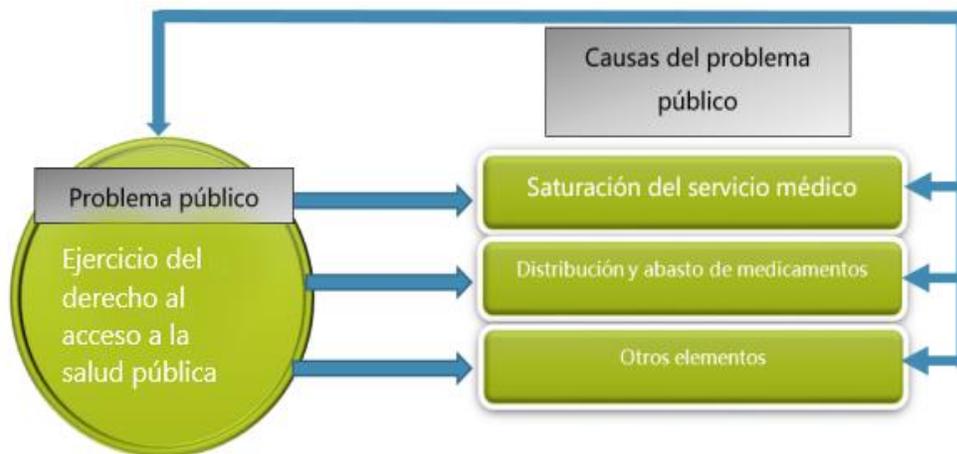
Fig. 9
Elaboración propia.

Es decir, de los diagnósticos, investigaciones, estadísticas oficiales y demás parámetros establecidos por el Sistema Integral se desprende que en la Ciudad de México el sistema de salud presenta escenarios que impiden que todas las personas accedan a una atención médica, por lo que el gobierno tiene la obligación de implementar acciones a través de políticas públicas que reduzcan las brechas de desigualdad y permiten la realización del derecho a la salud.

4.2. Identificación del Problema Público.

Este es el momento en que se define el problema público que se va a atender y se estima el valor público que representa el resolverlo. De los problemas y contextos identificados en el diagnóstico, se debe valorar la capacidad gubernamental para atender de manera parcial o total problemática, así como analizar que parte del derecho no se estarían garantizando en caso de hacerlo de forma parcial.

En nuestro caso hipotético vamos a señalar que nuestro problema en el derecho a la salud es el acceso a los servicios de salud, y que este tiene dos causas principales, tal como se esquematiza a continuación⁶⁵.



51

Fig. 10
Elaboración propia.

Entonces, si derivado del diagnóstico que incluyó la caracterización y desagregación de derechos encontramos que el acceso a la salud es una preocupación a nivel local se debe primeramente plantear: ¿Qué es lo que se puede resolver? y ¿Cómo va a impactar en las sociedades? A partir de las respuestas podemos encontrarnos dos escenarios:

- a) Es posible atender el problema en su totalidad desde el inicio a través de políticas públicas.



Fig.11
Elaboración propia.

- b) Sólo es posible atender una parte del problema o algunas de las causas desde el inicio y progresivamente se irán atendiendo la totalidad de los elementos que conforman el problema público. Para poder determinar que este segundo escenario es el único viable, existen cuestionamientos determinantes para la toma de decisión respecto a que parte o partes del problema pueden atenderse. Algunos de ellos son:

- Justificación presupuestal. Se tienen los recursos económicos suficientes para atenderlo o no se tienen los recursos económicos para hacer frente al problema.

⁶⁵ Paralelamente es necesario establecer el árbol del problema y causas acorde al marco lógico



- El tiempo del que se dispone para la entrega de resultados es suficiente o no.
- Los procesos administrativos permiten la implementación efectiva de la acción gubernamental o no.

Y dependiendo de las respuestas que se den a los cuestionamientos determinantes será la posibilidad del Estado para decidir resolver una parte del problema o la totalidad de ellas en un solo período.

Para la toma de decisiones debe considerarse que las limitantes presupuestales no eximen al gobierno de la obligación de adoptar medidas que garanticen el disfrute de un derecho pues lo deben de hacer en la mayor medida posible con arreglo a los recursos disponibles, aun cuando éstos sean escasos.

Por lo anterior, en este proceso es necesario analizar nuevamente el derecho afectado (recordar análisis de estándar de cuadros 1, 2 y 3 incluidos en el apartado de diagnóstico), que en este caso es el acceso a la salud y a su vez considerar que **este derecho se vincula intrínsecamente con otros derechos⁶⁶, los cuales son llamados atributos como son los derechos sexuales y reproductivos, la vida, la salud visual, la vida libre de violencia, entre otros.** En este sentido el espectro es demasiado amplio debido a la interdependencia de los derechos humanos, por lo que en el diseño e implementación de políticas públicas se vuelve necesario **valorar el subconjunto de derechos y hacer un filtrado en el que se acote únicamente a los atributos que son afectados por la parte del problema público que se quiere resolver como podemos observar en la figura 9.** Este proceso es sumamente importante ya que, al analizar el contenido de los cuerpos normativos, se obtiene información respecto al núcleo del derecho y a las obligaciones en la materia contraídas por los Estados, así como algunos esbozos de las poblaciones que requieren atención prioritaria.

⁶⁶ Hay que recordar que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles y están relacionados entre sí, lo que implica que no garantizar un derecho puede obstaculizar el ejercicio de otros derechos humanos

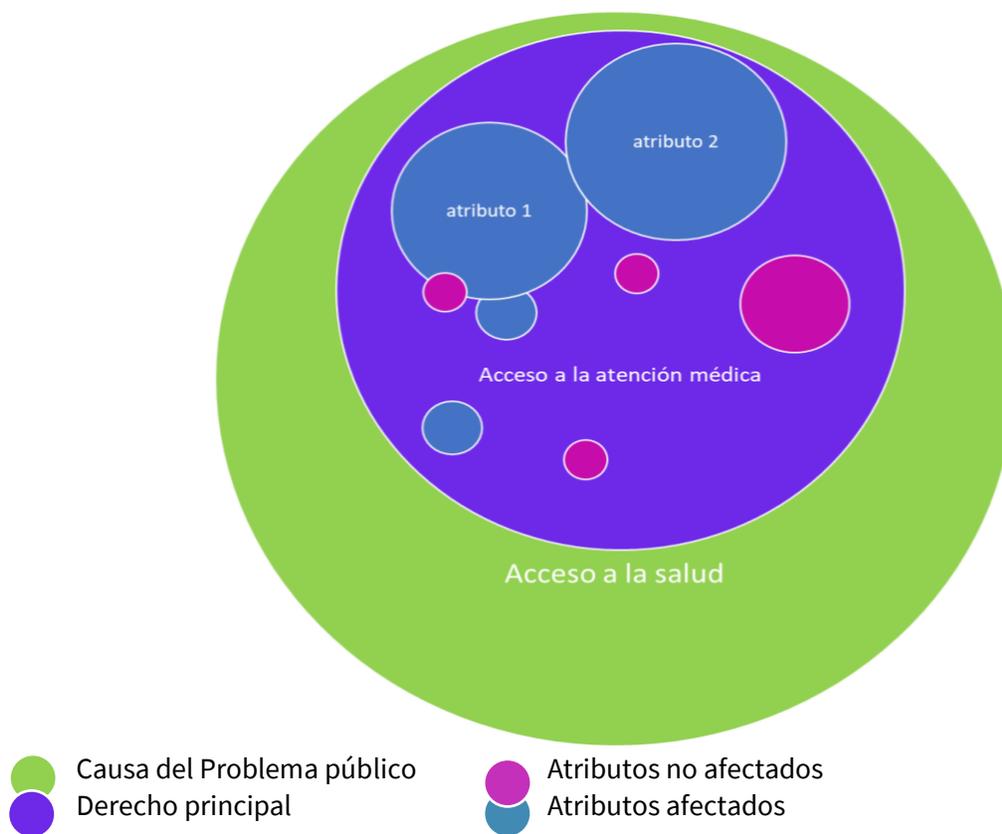


Fig.12
Elaboración propia.

Para el caso hipotético que se presenta, se identificaron como algunos elementos del problema público(causas) los siguientes:

- Saturación del Servicio médico.
- Fallas en la distribución y abasto de medicamentos

A partir de este momento comienza la estructuración del problema público y se requiere realizar el “desempaquetado de derechos” de manera paralela, a efecto de construir un panorama amplio de solución con enfoque basado en derechos humanos.

Para nuestro caso hipotético de los dos escenarios planteados previamente aplicaremos el señalado con el inciso b) donde sólo es posible atender una parte del problema o algunas de sus causas y nos concentraremos en desarrollarlo a partir de la situación concreta de **saturación del servicio médico y acceso a la atención médica**.

La justificación de la decisión será con base en la consideración que no existía capacidad de recursos económicos para resolver el problema público en su totalidad, motivo por el que se priorizó atender la parte referente a la saturación del servicio médico de la atención brindada por parte de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México.

Una vez acotada nuestra problemática a resolver se realizará lo siguiente:

4.3. Identificación del derecho o esfera de derechos que afecta el problema público.

En un primer momento se deben analizar el o los derechos a los que vulnera el problema público y los demás atributos que se interrelacionan con estos. Por lo que las soluciones deben estar enfocadas en lograr la realización del derecho y no sólo en resolver el problema inmediato, esto conlleva a construir la base argumentativa del derecho principal, que en este caso es el derecho a la salud. Posteriormente se debe deconstruir este e identificar los atributos y las obligaciones con los que se interrelaciona, con la finalidad de desagregar los atributos que lo conforman.

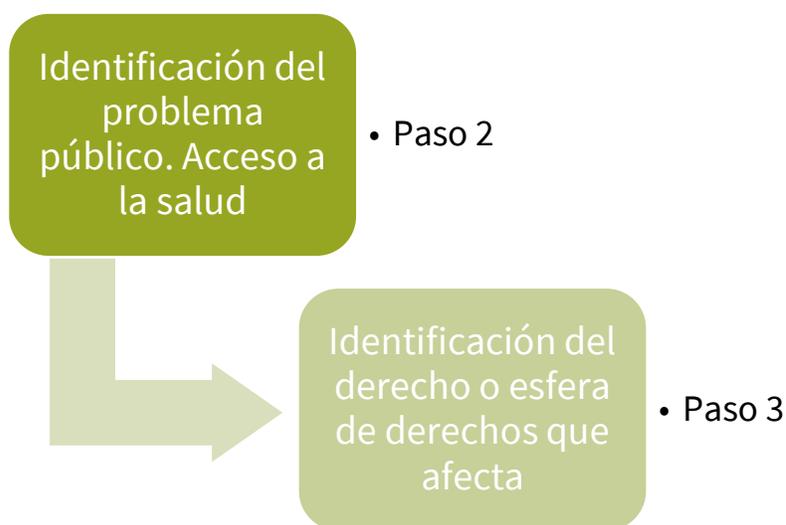


Fig 13
Elaboración propia.

4.3.1. Identificación de atributos del derecho.

En siguiente cuadro se presentan los atributos del derecho a la salud afectados, a partir de ellos se tendrá que realizar un segundo análisis respecto al elemento o parte concreta del problema público que se va a atender inmediatamente.

Atributos del Derecho al Acceso a la Salud afectados por el problema público que se quiere resolver
Prohibición de tortura, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Así como ser sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.
Protección y asistencia a la familia, protección especial a las madres y niños.
Protección a la maternidad.
No discriminación
Igualdad sustantiva entre hombres y mujeres
Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia



Atributos del Derecho al Acceso a la Salud afectados por el problema público que se quiere resolver
Información y asesoramiento sobre planificación de la familia.
Acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.
Derecho a la nutrición durante el embarazo y lactancia.
Derecho a la vida
Derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal.
Derecho a la integridad física, psíquica y moral.
Derecho a recibir atención médica urgente.
Derecho de los pueblos indígenas a mantener sus prácticas de salud y medicinas tradicionales.
Igualdad de trato entre población refugiada y nacional durante el sistema de racionamiento
Derecho a la prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para personas sin seguridad social.
Derecho a la salud visual
Derecho a la salud bucodental.
Derecho a la supervivencia
Derecho a una vida libre de violencia.
Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad.
Derecho al parto humanizado
Derecho de las mujeres a decidir libremente sobre su parto y sexualidad.
Derecho a la atención oportuna y eficaz de las emergencias obstétricas.

Elaboración propia.

Partiendo de los atributos identificados del derecho a la salud, se distinguen los elementos del acceso a la atención médica.

Por lo anterior, el acceso efectivo a la atención médica supone el cubrir los atributos del derecho desde varias dimensiones, por ejemplo, no basta con que se brinde atención médica, sino se deben analizar las condiciones bajo las cuales se brinda ésta, es decir, la atención médica **debe ser de la más alta calidad posible, oportuna, expedita, gratuita, consentida y libre de cualquier forma de discriminación o violencia.**

Ya que conocemos el derecho y sus atributos ahora hay que identificar respecto de ellos las obligaciones del Estado por lo que se sugiere lo siguiente:

4.3.2. Delimitación de obligaciones del Estado respecto del Derecho.

En este punto, a partir de los elementos encontrados en la desagregación del Derecho a la salud, se prosigue con el análisis de las obligaciones y deberes del Estado en materia de salud y también con respecto al acceso a la atención médico toda vez que en el ejemplo que se presenta es el área del problema público que se va a atender inmediatamente. El marco normativo analizado previamente



contiene las líneas que deben seguir los Estados para el cumplimiento de obligaciones y realización de derechos, por lo cual esas líneas también se incluyen en el siguiente cuadro.

Obligaciones	Derecho a la Salud	Sub derecho de acceso a la atención médica
Respetar	Reconocer el derecho a la salud en su sentido más amplio y en todos los sectores de aplicación, como lo son el laboral, familiar y comunitario y abstenerse de interferir directa o indirectamente para su ejercicio efectivo.	Eliminar cualquier práctica que niegue o limite a las poblaciones acceder a la atención médica de la mayor calidad posible .
Proteger	Impedir que terceros interfieran en el derecho a la salud. Desarrollar las iniciativas y medidas necesarias encaminadas a la procuración de la salud de la población que habita o transita por la Ciudad de México, pudiendo ser éstas de carácter legislativo, administrativo, social o educativo. Desarrollar el marco normativo acorde a la normativa internacional y sujetarse a dichos estándares internacionales o en su defecto si la normativa local es más amplia, sujetarse a la que mejor proteja a las poblaciones en la Ciudad de México. Lo anterior en apego a los derechos de no discriminación, igualdad sustantiva y vida libre de violencia. Brindar protección especial a la mujer durante el periodo de embarazo.	Elaborar los lineamientos, reglamentos, acuerdos, circulares y demás normativas que regulen y faciliten el acceso de todas las personas a la atención médica oportuna, efectiva, expedita, gratuita, consentida y libre de cualquier forma de discriminación o violencia .
Garantizar	Crear y fortalecer las instituciones encargadas de proveer servicios de salud y cualquier otra relacionada con los mismos.	Adecuar los sistemas administrativos de inscripción a los servicios de salud para que sean accesibles a todas las personas. Aumentar la infraestructura de hospitales y unidades médicas, equipamiento, personal médico y administrativo y de red de abasto de medicamentos.
Promover	Brindar a las poblaciones de la Ciudad de México información adecuada y	Informar de manera adecuada a las poblaciones respecto a los procesos



Obligaciones	Derecho a la Salud	Sub derecho de acceso a la atención médica
	<p>clara respecto al ejercicio del derecho a la salud, así como la constante capacitación, formación y actualización de personal de salud.</p> <p>Sensibilizar a las poblaciones y servidores públicos respecto al ejercicio de este derecho.</p> <p>La creación de servicios sociales destinados al cuidado de la salud de las poblaciones.</p>	<p>administrativos que hay que seguir para ser una persona beneficiaria del sistema de salud local.</p> <p>Informar a las personas beneficiarias del sistema de salud de manera clara sobre la cobertura del mismo y sobre sus derechos.</p>

Elaboración propia

Ahora bien, ya que se conocen el derecho, sus atributos y las obligaciones del Estado respecto del derecho, se prosigue a conocer cómo es que deben atenderse los criterios relevantes en este derecho por lo que se sugiere lo siguiente:

4.3.3 Determinación de los criterios relevantes para la realización del derecho.

Como se explicó en el capítulo anterior, existen ciertos componentes o criterios relevantes que el Estado está obligado a considerar con la finalidad de tener parámetros en cuanto a la calidad del ejercicio de los derechos, estos componentes se señalan en el siguiente cuadro.

Criterios relevantes	Derecho de acceso a la atención médica
Disponibilidad	Deben existir las unidades médicas, personal médico y administrativo, así como medicamentos suficientes para atender a las poblaciones en la Ciudad de México,
Accesibilidad	<p>El medio por el cual las personas beneficiarias pueden ejercer su derecho al acceso a la atención médica debe estar al alcance de todas las personas y libre de cualquier tipo de discriminación.</p> <p>Esto implica eliminar los obstáculos que pudieran existir a nivel material y estructural como la propia ubicación de las unidades médicas o las condiciones económicas de las personas beneficiarias para poder dar seguimiento a los tratamientos y las dificultades para el registro o afiliación al sistema de salud, y los obstáculos inmateriales como la falta de comprensión de los trámites y procedimientos por parte de las poblaciones que no son hispanohablantes.</p>
Aceptabilidad	Deben considerarse las características particulares de las poblaciones de la Ciudad de México para el desarrollo de la política pública, ya que las mismas poblaciones deben identificarse con los medios y formas en la que se brinda la atención médica, ya que por elementos culturales o sociales como su religión, o condiciones físicas y legales pueden sentirse segregadas, por lo



Criterios relevantes	Derecho de acceso a la atención médica
	<p>que el vínculo debe generarse a partir de la participación social, y generar espacios y vías de atención en las que las poblaciones se sientan cómodas y respetadas en sus derechos.</p> <p>Un ejemplo de lo anterior es la atención que deben recibir las personas que se encuentran en un proceso de reasignación de sexo, ya que no sólo alcanza a tener implicaciones físicas y psicosociales, sino también legales, y éstas últimas no deben ser un impedimento para ejercer sus derechos, es decir, un mero trámite administrativo de cambio en datos generales no debe obstaculizar la atención médica.</p>
Calidad	<p>La atención médica debe ser oportuna, efectiva, expedita, gratuita, consentida y libre de cualquier forma de discriminación o violencia.</p>
Adaptabilidad	<p>El sistema de salud y atención médica deben tener desde su diseño la capacidad de transformarse y reestructurarse acorde las características de una sociedad capitalina cambiante y conformada pluriculturalmente, teniendo como eje una visión intercultural que permita entender y evolucionar las interacciones que se llevan día a día en esta ciudad.</p>

Elaboración propia

Como se puede observar ya se cuenta con todo un marco de referencia de lo que significa el derecho a la salud y la forma en que se relaciona con la problemática que se determinó atender, lo siguiente es identificar como es que ésta afecta a los grupos de atención prioritaria para determinar cómo es que el estado llevará a cabo la intervención para su atención, para lo que se sugiere lo siguiente:

4.3.4. Identificación de grupos de atención prioritaria.

Con los elementos de los derechos afectados y las obligaciones del Estado plenamente establecidas, se identificaron en el inciso anterior, con base en los criterios relevantes para el ejercicio efectivo del derecho, algunos de los elementos que originan el problema público, como la falta de afiliación a algún sistema de seguridad social, las condiciones geográficas y sociales que impiden el acceso a servicios de salud. Dentro de las condiciones geográficas se pueden identificar problemas como las largas distancias que se tienen que recorrer para llegar a una clínica, hospital o centro de salud y dentro de las condiciones sociales o culturales se observan las costumbres religiosas o las diferencias lingüísticas con los pueblos originarios, que llegan a dificultar la atención médica.

Por ello es importante identificar los sectores y poblaciones que requieren de un esfuerzo mayor por parte del Estado para hacer efectivo el ejercicio de sus derechos. Como veremos más adelante este proceso y el realizado en el inciso anterior brindan los elementos para estructurar las posibles medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas, ya que aquí se tienen que reconocer las características propias de las poblaciones que conforman la sociedad en la Ciudad de México.

Unas preguntas simples que ayudan a comprender la diversidad que existe entre las poblaciones son:

1. ¿A quiénes afecta el problema público?
2. ¿Cómo les afecta el problema público?



3. ¿Tienen las mismas posibilidades para enfrentar y resolver el problema?

La primera pregunta está orientada a resolverse de manera general, pero también a identificar grupos que por sus rasgos particulares sean susceptibles de ser vulnerados en sus derechos.

Para ejemplificar, usaremos para este apartado el caso hipotético de una joven que llamaremos Beatriz quien vive en la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos dentro de una comunidad Chamula que migró de Chiapas, no habla español, profesa la religión católica en su variante indígena y se encuentra embarazada.

Algunos de los rasgos que facilitan los escenarios en los cuales pueda ser vulnerada son:

Ser mujer, pertenecer a un pueblo originario, ser migrante, no hablar español, profesar una variante de la religión católica poco convencional y estar embarazada.

Respecto a responder como le afecta el problema, primero se requiere pensar en las condiciones actuales del ejercicio del derecho al acceso a la atención médica y posteriormente responder por cada uno de los rasgos identificados.

Se parte del hecho que es una mujer, lo primero es considerar los factores de riesgo que enfrentan las mujeres dentro del sistema de salud en la Ciudad de México y pensar si es un factor que obstaculice la atención médica.

Ahora, se debe considerar si pueden existir prácticas discriminatorias contra Beatriz en razón de su identidad indígena, y las complicaciones que pueden surgir al no ser hispanohablante y provenir de otro estado de la República.

Y por último se tiene que considerar si todos los elementos analizados influyen en el desarrollo de la atención que reciba para su parto, incluyendo la posible incompatibilidad entre las prácticas médicas y los usos y costumbres derivados de sus tradiciones religiosas o comunitarias, quizá Beatriz no acepte una revisión médica por parte de personal de sexo masculino o no permita que haya un enfermero masculino asistiendo dicha revisión.

Para la última pregunta, hay que analizar cada rasgo de Beatriz y ponerlos de frente a otros grupos poblacionales y estudiar la relación que existe en cuanto a la efectividad de cada uno para acceder a la atención médica.

En ese sentido, hay que analizar si las mujeres son más susceptibles que los hombres de sufrir algún tipo de violencia o discriminación en la atención médica y si se encuentran en igualdad sustantiva para ejercer su derecho a la atención médica.

Históricamente las poblaciones indígenas han sido blanco de violencia y actos discriminatorios por lo que Beatriz de inicio encuentra un escenario que es adverso con respecto a otras poblaciones. Para que pueda existir un consentimiento informado sobre la atención médica que va a recibir se requiere la intervención de un intérprete que permita establecer un canal de comunicación efectivo, ya que de lo contrario no sería consciente sobre lo que está sucediendo.



Al ser migrante interna, es muy difícil que cuente con una red de apoyo familiar en la ciudad, por lo que probablemente enfrente sola las complicaciones que puedan surgir y no exista alguien que pueda hacerse responsable de ella.

Por último, sus creencias religiosas y costumbres comunitarias pueden ser contrarias a los procedimientos que se le practiquen por lo que ella podría aceptarlos o no, ya que los procedimientos o tratamientos médicos generalmente aplicados a la población carecen de un contexto cultural que permita brindar opciones alternativas a estas poblaciones.

60

Con base en lo analizado en este inciso, el sistema de salud debe contar con medidas de nivelación e inclusión que permitan atender a las poblaciones en igualdad de condiciones, considerando todos los rasgos que les caracterizan con la finalidad de facilitar el ejercicio de sus derechos, libres de cualquier forma de discriminación, para ello es importante analizar las condiciones de la Ciudad de México y plantear medidas que sirvan para eliminar las brechas de desigualdad.

Un ejemplo de esto sería la implementación de la ya mencionada asistencia de un intérprete al interior de las unidades que prestan atención médica para que la población que no es hispano hablante tenga acceso oportuno a la información concerniente a su estado de salud, trámites administrativos y procedimientos y tratamientos médicos, así como contar con personal médico y enfermeras de sexo femenino disponibles en cualquier turno.

Una vez concluida esta identificación, se suma a los criterios relevantes para ampliar las dimensiones de realización efectiva del derecho y sirven de pilar para los principios de aplicación transversal.

4.4. Integración de los principios de aplicación transversal.

Como ya se mencionó, la identificación de grupos de atención prioritaria suma significativamente al desdoble de estos principios, ya que ayuda a plantear la intersección de los derechos de estos grupos que giran en torno al derecho a la salud y al sub derecho al acceso a la atención médica, sin esta intersección simplemente no se puede concebir una realización efectiva del derecho principal, toda vez que no integrarla, sería dejar fuera del ejercicio efectivo del derecho a todas estas poblaciones.

Dicho de otra manera, si no se establecen los grupos de atención prioritaria y la esfera de sus derechos respecto al derecho principal, no se puede prevenir la discriminación o incluir la perspectiva de género y mucho menos hablar de una accesibilidad universal.

La función de los principios de aplicación transversal es la de incluir de manera armónica los derechos de todas las poblaciones dentro del marco de ejercicio del derecho principal y sus atributos y protegerlos durante el proceso de planeación e implementación de la política pública.

A lo largo del documento se han explicado estos principios, por lo que enseguida únicamente serán enlistados:

- Participación ciudadana.



- Igualdad y no discriminación.
- Perspectiva de género
- Mecanismos de exigibilidad.
- Progresividad.
- Prohibición de regresión.
- Máximo uso de recursos disponibles.
- Accesibilidad universal.
- Interculturalidad.
- Interés superior de la niñez.
- Sustentabilidad
- Dignidad humana.
- Inclusión.
- Principio pro-persona.

Retomando el ejemplo del inciso anterior, si tomamos como punto de partida el hecho de que en el caso de que Beatriz solicite por algún motivo ser atendida por personal médico femenino, con base en el principio de perspectiva de género debería ser posible, ya que si de la participación ciudadana se desprende que es una medida necesaria para la realización del derecho a la atención médica, el Estado debe facilitar los medios para que sea accesible para todas las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación.

Esto también implica que se desarrollen los mecanismos de exigibilidad como alguna solicitud verbal o escrita para que todas las mujeres puedan optar por esta alternativa en la atención médica si así lo desean, y el Estado debe apegarse al máximo uso de recursos disponibles para asegurar que así sea, ya sea con la contratación de personal femenino o reubicando el personal con el que ya se cuenta y si en un primer momento no se puede cubrir con la totalidad de esta medida, tendrá que dar seguimiento para su cumplimiento de manera progresiva respetando el principio de no regresión.

En el cuerpo de estos criterios se anexan dos guías con enfoque diferenciado para ayudar en la identificación de grupos de atención prioritaria y de principios de implementación transversal.

4.5. Inclusión en la agenda pública.

Identificados el problema social y el derecho o derechos que vulnera, se define con base en el diagnóstico cuál de los problemas requiere su inclusión en la agenda pública, para atenderse como problema público.

Este análisis es de gran importancia ya que es la agenda pública la guía de prioridad en cuanto a ejecución de acciones y relevancia del problema a resolver, por lo que la relación que guardan el problema público y las medidas de nivelación, de inclusión y acciones afirmativas debe ser proporcional y debe plantearse con base en enfoque de derechos.

La agenda pública reconoce y da el carácter de público a los problemas que se hayan identificado en el diagnóstico, por eso también deben incluirse en esta agenda los derechos que son afectados por el



problema público, toda vez que así se visibiliza el avance de las medidas y acciones gubernamentales realizadas para alcanzar la realización efectiva de estos derechos.

En este punto se abre la posibilidad para diseñar las propuestas de medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas que se han de implementar.

Retomando el caso hipotético de saturación de servicios de salud la afectación al acceso a la atención médica, el problema que se debe incluir en la agenda pública es dicha saturación, y el impacto negativo que genera para el acceso a la atención médica y los atributos que se ven vulnerados. Esto implica que estos temas se posicionen como prioritarios en las esferas de los tres Poderes del Estado para que en la medida de sus capacidades implementen las acciones necesarias para solucionar el problema y alcanzar la realización efectiva de los derechos. Así mismo debe realizarse el trabajo de comunicación social que permita promover e informar a la población sobre este problema y como se está atendiendo el mismo.

4.6. Elaboración de propuestas de medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas.

Con base en la desagregación de los derechos en sus atributos y obligaciones del Estado se formulan las medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas que han de servir para reducir las brechas de desigualdad en cuanto al efectivo ejercicio del derecho a la atención médica. Por esta razón, se identifican previamente los grupos de atención prioritaria y su interrelación con los principios de aplicación transversal, así como su integración en los criterios relevantes para la realización del derecho.

Estas medidas deben considerar todos los elementos que influyen para obstaculizar el acceso a la atención médica a grupos prioritarios y buscar reducirlos lo más posible a través de los medios que permitan a las poblaciones alcanzar condiciones similares de ejercicio del derecho.

Por eso, en este punto es viable formular varias medidas y acciones que contribuyan a ese objetivo, posteriormente se seleccionará y desarrollará una vía de solución para el problema público que puede o no incluir alguna de estas medidas.

Así, la Secretaría de Salud, después de valorar lo anteriormente expuesto podría desarrollar su planeación presupuestal, con base en el proceso administrativo estipulado por la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, pero con la finalidad de atender la perspectiva de derechos, para lo cual es importante valorar de forma prioritaria la información contenida en los registros administrativos internos para la selección de alternativas de solución y solicitar el apoyo de otras instancias a fin de mejorar paulatinamente la red de atención médica.

También se podrían simplificar los procesos de licitaciones apegándose a los estándares de transparencia con la finalidad de clarificar dichos procesos y facilitar la adaptación, remodelación o construcción de unidades médicas y contratación de personal médico, administrativo y técnico altamente capacitado.



Un ejemplo de cómo facilitar el acceso a la atención médica empieza por el registro de datos personales en el sistema de salud, para lo cual en aquellos casos que se reúnan las condiciones técnicas se puede realizar dicho registro vía remota a través de una computadora conectada a internet sin embargo, también se debe contar con una alternativa efectiva para las personas que carecen de las herramientas para ello, ya sea porque no disponen de una computadora, internet, servicio de luz eléctrica, no sepan leer o incluso no sean hispanohablantes y en ambos casos debe existir una vía de comunicación que oriente a las personas beneficiarias sobre cómo acceder a sus derechos y gozar de los mismos.

Otro supuesto que sirve para ejemplificar aplica para el caso de niñas y niños, en el cual existen unidades especializadas de pediatría y para las personas adultas mayores existen aquellas especializadas en geriatría, ambas requieren de un funcionamiento acorde a las características de cada grupo, con lo que claramente la atención médica será diferenciada. En ambos casos se busca la máxima calidad posible, por lo cual deben ajustarse desde los protocolos de ingreso, hasta el mobiliario y equipamiento médico, siempre acorde a las características de la población que atiende cada unidad médica.

Siguiendo con el caso hipotético se determinó que se carecía de recursos suficientes para solventar la totalidad de remodelaciones y construcciones de unidades médicas necesarias para desahogar la concentración de la atención médica en ciertas Alcaldías, sin embargo, al conocerse estas necesidades, se programarán para el adecuado avance progresivo.

En contraparte se estimó que era viable redistribuir y contratar más personal médico, administrativo y técnico con la finalidad de aumentar la capacidad de atención médica en cada una de las unidades localizadas en la Ciudad de México.

4.7. Selección de alternativa de solución.

Posterior a desarrollar las propuestas de medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas e incluirlas en la agenda pública, con base en el Diagnóstico inicial presentado por el Sistema Integral de Derechos Humanos, los diagnósticos específicos elaborados por cada instancia obligada y el ejercicio de desempaquetado de derechos humanos, se definen las acciones a realizar que han de constituir la política pública.

Para ello, estas acciones deben considerar las obligaciones en materia de derechos humanos que tiene el Estado mexicano y los criterios relevantes para la realización del derecho afectado y sus atributos. Además, su diseño debe satisfacer las condiciones de las diversas poblaciones de la Ciudad de México para ejercer sus derechos, esto implica atender las características de los grupos de atención prioritaria mediante la ejecución de acciones con enfoque diferenciado y apegadas a los principios de aplicación transversal.

En este caso, acorde al caso hipotético que se ha desarrollado en el cuerpo del documento, las políticas públicas que se pueden implementar para resolver la saturación del servicio de salud y la falta de acceso a la atención médica son:

- a) Construcción, renovación y remodelación de unidades médicas.



- b) Contar con el número de personal médico, administrativo y técnico suficiente para garantizar la atención médica de todas las personas.
- c) Garantiza que el personal médico, técnico y administrativo se encuentre altamente capacitado para brindar la atención médica de la más alta calidad posible.
- d) Unidades médicas adecuadas para el desenvolvimiento óptimo de las personas con alguna discapacidad.

4.8. Incluir solución en los instrumentos de planeación.

Cuando se definan la o las alternativas de solución, éstas deben incluirse en los instrumentos de planeación de las instancias obligadas, toda vez que a lo largo de este documento se ha hecho énfasis en la importancia de implementar el enfoque de derechos humanos desde el proceso de planeación presupuestal.

Esto permite considerar desde un inicio los factores económicos que pueden afectar negativamente al cumplimiento de los objetivos de la política pública y prevenir resultados no deseados.

A la vez permite reforzar la capacidad operativa que pudiera requerirse para determinadas alternativas de solución en los casos que a través del monitoreo y evaluación se estime necesario, o bien, brindar de elementos y flexibilidad a la misma en caso de que se considere necesario reorientarla como resultado de las valoraciones de la evaluación.

Para el caso concreto del ejemplo planteado, este proceso de inclusión en los instrumentos de planeación se enfocó en la implementación programática de las políticas públicas que han de atender la solución del problema.

Por lo que con base en un cronograma se puede proyectar el avance progresivo para la contratación de personal médico, administrativo y técnico que puedan cubrir la demanda total en las unidades médicas de la Ciudad de México. Hay que recordar que este avance debe reflejarse tanto a nivel de impacto, resultados y de recursos financieros, además de ceñirse al principio de no regresión.

Para ayudar a visualizar se presenta el siguiente cuadro con la propuesta hipotética:

Periodo de implementación	Presupuesto	Porcentaje de incremento de unidades médicas en la Ciudad de México reforzadas con nuevo personal (respecto al período anterior)
Primera etapa 2021	\$ x	25%
Segunda etapa 2022	\$ 2021 + x	35%
Tercera etapa 2023	\$ 2022 + x	40%
Total	\$ 2021+ \$ 2022+ \$ 2023	100%

Elaboración propia.

En el cuadro anterior se representa la proyección para la implementación de la política pública en tres etapas a lo largo de tres años, durante los cuales el presupuesto se incrementará anualmente con la intención de que los resultados al final de este periodo alcancen a cubrir 100% de las unidades médicas de la Ciudad de México.

La Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos podrá emitir la opinión de congruencia de los instrumentos de planeación conforme lo establece el Reglamento de la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México, mediante dicha opinión se valora si las acciones planeadas cuentan con enfoque de derechos humanos.

Finalmente, el proceso graficado se puede observar de la forma siguiente:

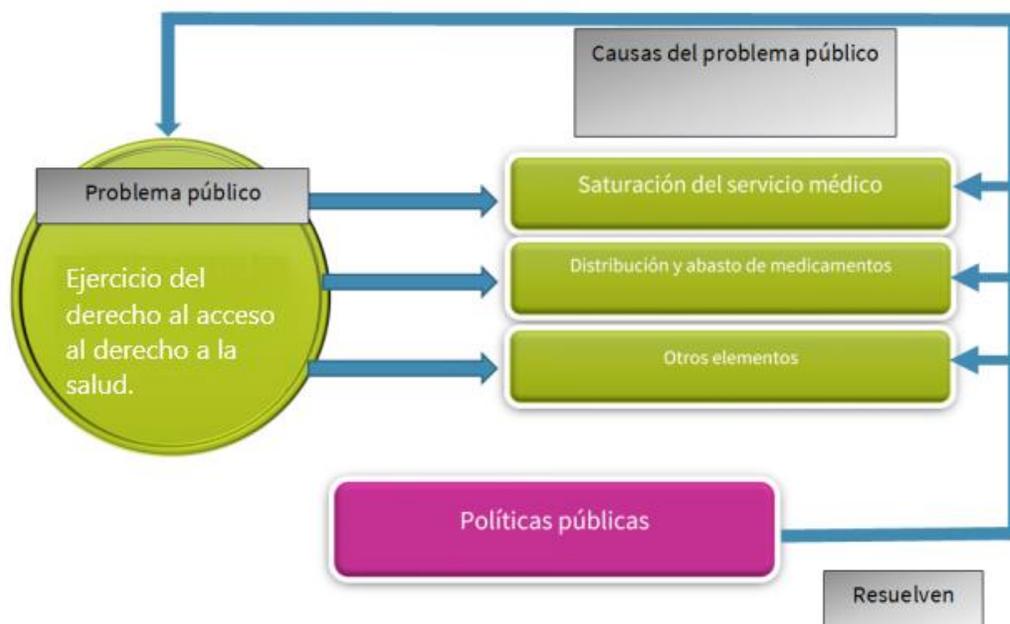


Fig. 14
Elaboración propia.

4.9. Monitoreo en la plataforma integral de seguimiento a indicadores.

En un estado de derecho es imprescindible establecer un sistema de rendición de cuentas y transparencia, por ello en México, a través de su Constitución Política se establecen las bases del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), el cual tiene por finalidad no sólo controlar el ejercicio de recursos, sino medir el beneficio obtenido de las acciones gubernamentales para las poblaciones objetivo y la ciudadanía en general, es decir, en resultados e impacto.

Para alcanzar su finalidad este Sistema se compone del conjunto de herramientas metodológicas que permiten llevar a cabo una valoración objetiva del grado de cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión.

Y para garantizar la implementación de este sistema la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio



de Recursos de la Ciudad de México, estipulan que es obligatoria la implementación del SED en los procesos de programación y presupuestación.

Por lo anterior, a través de una plataforma que integra indicadores de resultados e indicadores de impacto se monitoreará el avance de las acciones y soluciones implementadas por las instancias obligadas o implementadoras.

A su vez, el Sistema Integral podrá recomendar a las instancias obligadas reorientar sus acciones gubernamentales con la finalidad de asegurar el principio de progresividad de los derechos humanos.

Este modelo flexible permite realizar en cualquier momento los ajustes necesarios para la correcta operacionabilidad del Programa de Derechos Humanos, toda vez que la finalidad principal del mismo es la de generar soluciones progresivas con enfoque de derechos humanos a los problemas públicos que enfrenta la Ciudad de México.

Como se ha mencionado, los indicadores planteados para el Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México son indispensables para medir el avance en el cumplimiento del Programa de Derechos Humanos, y estos sirven para dar claridad desde el diseño de los instrumentos de planeación, su proceso de implementación hasta el impacto y satisfacción del ejercicio de los derechos humanos alcanzado.

Con base en el ejemplo hipotético de la atención médica en la Ciudad de México se presenta el siguiente ejercicio, cuyo objetivo es contar con elementos básicos para guiar el diseño de indicadores de derechos humanos, por lo cual se partirá de las premisas establecidas en el cuerpo del documento.

Partiendo de la idea de que los indicadores son una representación sintética de una parte de la realidad, aquella que ha sido considerada como la más relevante a partir de lo establecido en el marco de referencia, y que va a expresar una sola característica específica, observable y medible; entonces, se resume en un párrafo las ideas centrales del ejercicio desarrollado en el documento:

“Es necesario contar con el número sectorizado y suficiente de unidades médicas y de personal técnico y médico para atender a la población, el cual debe estar altamente capacitado para cumplir con el desempeño de sus funciones. La operación de las instalaciones y su equipamiento debe ser óptima y encontrarse adecuada para el desenvolvimiento de personas con discapacidad.”

En él se señalan cinco aspectos del acceso a los Servicios de Salud, a los cuales se les puede dar seguimiento mediante indicadores:

- a) Contar con el número sectorizado y suficiente de unidades médicas; conocer si hay suficientes unidades médicas de los Servicios de Salud de la Ciudad para cada una de las zonas de la Ciudad;
- b) Personal técnico y médico para atender a la población; conocer la relación entre población y personal técnico y médico de la Ciudad de México que les brinde atención;



- c) Personal altamente capacitado para cumplir con el desempeño de sus funciones; obtener información sobre capacitación, sensibilización y actualización con que cuenta el personal técnico y médico que atiende a la población de la Ciudad de México;
- d) Operación de las instalaciones y su equipamiento debe ser óptima; conocer si las capacidades instaladas dentro de cada una de las Unidades Médicas de la Ciudad de México cuentan con los recursos necesarios;
- e) Adecuada para el desenvolvimiento de personas con discapacidad; saber si las Unidades Médicas cuentan con todos los elementos que permiten e incentivan el acceso de todas las personas.

En este caso se trabajará el inciso **a)**, Los pasos básicos a seguir una vez que se ha establecido **qué se quiere saber**, en general son los siguientes:

- *Revisión del marco de referencia que se ha establecido previamente.*
El marco de referencia es el que se presenta en el resto del documento.
- *Revisión de la información disponible ubicando posibles fuentes, la clase de datos y las oportunidades de desarrollo de la información, para tener los parámetros necesarios que establezcan los alcances de la propuesta.*
Se cuenta con información actualizada a 2017 en la “Agenda estadística 2017” de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México (SEDESA).
- *Identificar elementos cuantificables y/o cualificables que aporten una visión de lo que se quiere conocer.*
Conocer la relación entre el número de personas que pueden requerir los servicios de salud, ya que no tienen seguridad social, y la cantidad de Unidades Médicas instaladas por Alcaldía de la Ciudad de México.
- *Generar un esquema que permitan avanzar en la propuesta específica de indicador.*
Estos deben cumplir con algunos criterios básicos, o en este caso **preguntas específicas**:
 - Establecen señales de referencia cuantitativas para poder realizar inferencias cualitativas con un margen de certeza aceptable. ¿Cuántas personas sin acceso a servicios de salud o seguridad social⁶⁷ cuentan con al menos una Unidad Médica de la Ciudad de México dentro de su demarcación?
 - ¿Existe información con calidad suficiente para ser desagregada por al menos edad y sexo?
 - ¿La información es resultado de las actividades institucionales de los Entes?
 - La propuesta ¿cumple con los criterios metodológicos básicos⁶⁸?
 - ¿Hay al menos un Ente de Gobierno que sea responsable de generar esa información?
- *El último punto es la elaboración de la “Ficha del indicador”, la cual debe contener al menos los siguientes campos:*

⁶⁷ En este caso se elige a este grupo de personas, dado que son las que tienen vulnerado su derecho a la Salud

⁶⁸ Son válidos (miden lo que se pretende medir), pertinentes (identifican elementos que dan cuenta de la situación del derecho), confiables (pueden ser utilizados por distintas personas y se obtienen resultados similares y congruentes), comparables (factibles de ser comparados en el tiempo y en el espacio), sencillos (son resultado de un cálculo simple y son relativamente fáciles de obtener), y objetivos (están basados en información de fuentes reconocidas y oficiales)



Campo	Contenido
Nombre del indicador:	Número de personas sin Seguridad Social que debe ser atendida en cada Unidad Médica de la Ciudad de México, según Alcaldía.
Definición del indicador:	Conocer la cantidad de personas que podrían requerir los Servicios de Salud de la Ciudad de México, y la capacidad de ésta para garantizar el derecho a la salud, por medio de las Unidades Médicas de primer y segundo nivel.
VARIABLES empleadas:	PSS = Número de personas sin acceso a Seguridad Social (variable dependiente), UM = Número de Unidades Médicas de la Ciudad de México
Fórmula de cálculo:	$I = PSS/UM$
Unidad de medida:	Personas
Fuente de la información:	Cuadros 1.11 y 2.1 de la Agenda Estadística 2017, SEDESA
Niveles de desagregación:	Por Alcaldía
Responsable de su generación:	Secretaría de Salud de la Ciudad de México
Periodicidad de cálculo:	Anual
Tipo de indicador:	Resultado (estructural, de proceso, de resultado, de impacto)
Observaciones	Es necesario solicitar información por edad y sexo para atender los requerimientos de información específica sobre grupos de atención prioritaria.

Al obtener la información desagregada por Alcaldía y aplicar la fórmula propuesta, se puede obtener una tabla que muestra los posibles niveles de saturación por Unidad Médica, y son posibles, porque a este indicador se le debe acompañar de otro que muestre la capacidad de atención tanto en el primer nivel como en el segundo.

Por la información que hay en la Agenda consultada, se puede esperar que se obtenga información por edad y sexo, con dichos datos se obtendría información por sobre grupos poblaciones: mujeres, hombres, niñas, niños, jóvenes, y personas adultas mayores.

En la siguiente tabla, resultado del desarrollo del indicador, se puede observar que las Alcaldías con mayor número de habitantes, son Iztapalapa y Gustavo A. Madero, se puede suponer que la primera tiene un requerimiento mucho mayor que la segunda, ya que hay casi 4 mil personas de diferencia, en



algo que bien podría ser saturación del servicio por Unidad Médica; en tanto que Iztacalco que tiene una población mucho menor, tiene una saturación incluso mayor que Iztapalapa debido a que sólo cuenta con 12 Unidades Médicas de 1er y 2do nivel pero con un número regular de personas sin seguridad social; por otra parte Milpa Alta, que tiene el menor número de población general y por lo tanto de personas sin seguridad social, cuenta con 15 Unidades Médicas cifra mayor a las que hay en Cuajimalpa e Iztacalco.

La lectura de la tabla entonces plantea la necesidad de contar con más información de tipo cualitativo sobre los usuarios, es decir, conocer más sobre quienes hacen uso de los servicios de la Unidades Médicas de la Ciudad de México.

Número de personas sin Seguridad Social que debe ser atendida en cada Unidad Médica de la Ciudad de México, según Alcaldía (datos de 2017)

<i>Alcaldías</i>	<i>Población total</i>	<i>Personas sin Seguridad Social (PSS)</i>	<i>Total Unidades Médicas 1^{er} y 2^{do} nivel (UM)</i>	<i>Número de personas (PSS) / Unidades Médicas (UM)</i>
Ciudad de México	8,811,266	3,844,907	428	8,983
Azcapotzalco	402,491	172,606	22	7,846
Coyoacán	607,274	259,488	22	11,795
Cuajimalpa	192,647	84,911	13	6,532
Gustavo A. Madero	1,162,087	502,583	52	9,665
Iztacalco	372,826	160,513	12	13,376
Iztapalapa	1,794,728	787,093	60	13,118
Magdalena Contreras	241,587	105,421	15	7,028
Milpa Alta	137,644	83,616	15	5,574
Álvaro Obregón	730,382	317,458	31	10,241
Tláhuac	365,889	161,568	21	7,694
Tlalpan	667,833	290,803	34	8,553
Xochimilco	416,086	182,523	23	7,936
Benito Juárez	394,992	166,796	23	7,252
Cuauhtémoc	530,359	228,131	35	6,518
Miguel Hidalgo	378,567	162,290	19	8,542
Venustiano Carranza	415,874	179,107	31	5,778

Elaboración propia con base en los cuadros 1.11 y 2.1 de la Agenda Estadística 2017, SEDESA

El ejercicio presentado sirve para clarificar una serie de pasos cuya finalidad es la diseñar indicadores de derechos humanos para las alternativas de solución seleccionadas.

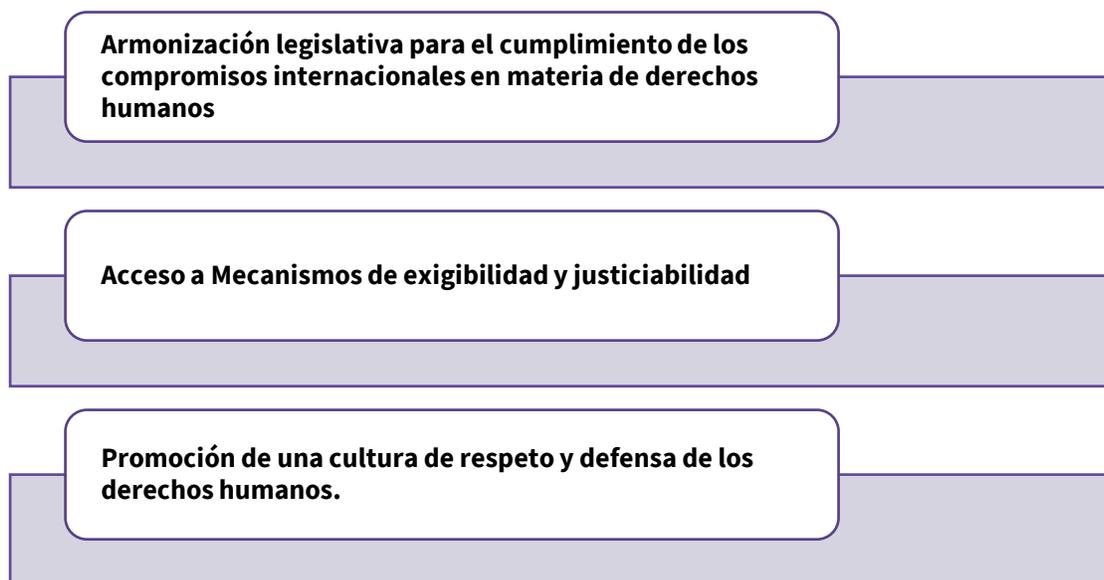
Para mayor referencia se puede consultar el Sumario de Seguimiento y Evaluación que formará parte de la Plataforma Integral de Seguimiento de Indicadores de Derechos Humanos de la cual será responsable para su diseño el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México.

Este ejercicio pretende facilitar la identificación clara de cómo en cada fase del diseño de la acción gubernamental se debe incorporar el enfoque de derechos humanos, a efecto de ser una herramienta de uso cotidiano para las personas servidoras públicas responsables de estos procesos institucionales.



4.10. Acciones requeridas por las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Si bien se precisa la implementación del enfoque de Derechos Humanos en las Políticas Públicas, para que los resultados sean eficaces y acordes a las obligaciones internacionales del Estado mexicano, las siguientes acciones deben ser tomadas en cuenta para su ejecución en el corto y mediano plazo, con ello, además, se generan mecanismos y estrategias de colaboración entre todos los entes gubernamentales⁶⁹:



La armonización legislativa si bien es una labor que compete mayormente al Poder Legislativo, también es cierto que las Secretarías de Despacho de la Ciudad de México y el Poder Judicial tienen la obligación de coadyuvar en esta labor, toda vez que desde su interior se puede presentar las propuestas de reforma y expedición de Ley que se requieran para que los mecanismos anteriormente señalados sean viables en su operación. Esto con apego en sus facultades y atribuciones, así como lo estipulado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México y la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Así, la normativa en los distintos niveles involucrados debe ajustarse entre sí para evitar contradicciones jurídicas y cumplir con las obligaciones internacionales del Estado mexicano, y también debe obedecer a las necesidades jurisdiccionales y no jurisdiccionales de la sociedad capitalina con la finalidad de agilizar y optimizar los trámites y procedimientos en materia de derechos humanos. La promoción y respeto de los Derechos Humanos son acciones permanentes que suponen en la sociedad y la administración pública de la Ciudad de México la interiorización e institucionalización- respectivamente- de preceptos ideológicos tendientes a la búsqueda de la preservación de la dignidad humana.

⁶⁹ Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (CCEDPDHDF), (México: Programa de derechos humanos del Distrito Federal, 2009).



Por ello es importante legitimar y fortalecer el actuar del Estado en materia de derechos humanos y contar con mecanismos de justiciabilidad⁷⁰ accesibles para todas las personas, así mismo procurar que al interior de las instituciones públicas se cuente con mecanismos de exigibilidad⁷¹ efectivos y expeditos para quienes denuncien una violación a sus derechos humanos.

⁷⁰ Son aquellos mecanismos jurisdiccionales a cargo del Poder Judicial de la Federación como: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiaos y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, Tribunales Estatales y Consejo de la Judicatura de la Federación.

⁷¹ Son los medios conformados por las instituciones de protección de derechos, como la Procuraduría de la Defensa del Consumidor (PROFECO), y los órganos administrativos, legislativos y de control interno que pueden intervenir en la rendición de cuentas y protección de derechos.



TÍTULO II. TRANSVERSALIZACIÓN DE ENFOQUES DIFERENCIALES

La creciente complejidad que ha implicado la ampliación de la población a nivel mundial, visibilizó la violación de los derechos humanos en sistemática que causo un fenómeno llamado desempoderamiento el cual se produce cuando se cruzan, en una misma persona, diferentes modalidades y formas de discriminación, analizando particularmente la relación entre la discriminación racial y sexual/género, esto mismo da origen a la **interseccionalidad**⁷² que es un sistema de estructuras de opresión que son múltiples y simultáneas.

72

Ante esto las Naciones Unidas consideraron urgente brindar una adecuada atención y protección de los derechos de las poblaciones. De ahí que vieron en los enfoques diferenciados⁷³ una herramienta que debe manejar todo funcionario público, y en especial aquellas instituciones cuya obligación está en velar por el bienestar y el goce de los derechos de los ciudadanos.

Para lograr introducir los enfoques diferenciados en el actuar de los responsables de garantizar, vigilar y proteger los derechos, era indispensable hacerlo aplicando la transversalización de estos enfoques en las políticas, programas y acciones gubernamentales, como metodología.

1. La transversalización del enfoque de género en el diseño de políticas públicas en la Ciudad de México.

La falta de acceso a la educación y a oportunidades de trabajo es una de las principales consecuencias de la desigualdad de género en el mundo, pero la consecuencia más grave es la violencia física y sexual en contra de las mujeres. Además, dicha desigualdad equivale al estancamiento del progreso social, debido a que las niñas y las mujeres representan la mitad de la población mundial, es decir, son la mitad del potencial para el avance de la sociedad.

Independientemente del lugar donde vivamos, la igualdad de género⁷⁴ es un derecho humano que es esencial promover en todos los ámbitos de la sociedad desde la reducción de la pobreza, la promoción

⁷² Consultar definición en el Glosario.

⁷³ Enfoques diferenciales: Son a la vez un método de análisis y una guía para la acción. En el primer caso, emplea una lectura de la realidad que pretende hacer visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos o pobladores considerados diferentes por una mayoría o por un grupo hegemónico. En el segundo caso, toma en cuenta dicho análisis para brindar adecuada atención y protección de los derechos de la población. Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado, “¿Qué es el enfoque diferencial?”, Colombia, Julio 2020, disponible en : [https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial,\(consultada el día 18 de agosto 2020\)](https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial,(consultada el día 18 de agosto 2020))

⁷⁴ La equidad de género significa tomar conciencia y transformar la posición de desigualdad y subordinación que las mujeres han vivenciado a través de siglos de historia en relación con los hombres en la esfera familiar, económica, social, política, cultural y en la misma historia, teniendo presente las circunstancias de clase social, edad, etnicidad, orientación sexual o identificación religiosa que pueden agravar o acentuar estas desigualdades. En este sentido la igualdad es el objetivo, pues se pretende que mujeres y hombres tengan las mismas capacidades y se defiende la presencia de la mujer en política, economía, sociedad y cultura. Duarte Cruz, J. M. y García-Horta,



de la salud, la educación, hasta en la lucha contra los prejuicios que discriminan a las mujeres y que derivan de prácticas culturales.

México ha asumido un rol de liderazgo global y regional caracterizado por su vocación multilateral para fomentar el diálogo y consenso entre las naciones en diversos temas entre ellos: la igualdad e inclusión social⁷⁵ y derechos humanos.

En 2019, nuestro país, adquirió el compromiso con la Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de garantizar la igualdad de derechos y de trato ante la ley entre hombre y mujeres, con la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se estableció como piedra angular la realización plena de los derechos de las mujeres y niñas para lograr el desarrollo económico, la democracia y la paz. El reto del país consiste en lograr la transversalización de la perspectiva de género, que consiste en lograr la igualdad entre mujeres y hombres, mediante la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer desde la esfera pública.

En este contexto la Ciudad de México (CDMX) en su Programa de Gobierno 2019-2024, estableció como proyecto la creación de una ciudad de derechos como factor esencial para acortar desigualdades, proveer acceso a derechos y prosperidad compartida. Para ello el gobierno se adhiere a cinco principios orientadores: igualdad, gobierno abierto, sustentabilidad, innovación y honestidad. Siendo la igualdad la guía y símbolo de la ciudad para la construcción y fortalecimiento de derechos sociales universales y el acceso y mejora de servicios públicos. En lo que se refiere a la mujer se busca fortalecer a partir de políticas públicas la autonomía económica, física, política y cultural con el fin de erradicar las brechas de género.⁷⁶

¿Por qué es importante la igualdad de género? conseguir el acceso al mismo trato y oportunidades⁷⁷ entre hombres y mujeres en todas las esferas del desarrollo servirá para crear sociedades más prosperas. Es por eso que el gobierno de la Ciudad utiliza como método el enfoque de derechos humanos, pues este le permite incorporar, los principios y estándares internacionales en el análisis de los problemas, en la formulación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas y otros instrumentos de cambio social y **la transversalización del enfoque de género** será la herramienta que permita la vinculación interinstitucional, fortalecer la iniciativa y aplicación de acciones que favorezcan la participación igualitaria entre mujeres y hombres en el ámbito público y privado.

J. B., “Igualdad, Equidad de Género y Feminismo, una mirada histórica a la conquista de los derechos de las mujeres”. Revista CS, no. 18, pp. 107-158. Cali, 2016, Colombia: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi.

⁷⁵ Naciones Unidas. ONU Mujeres, “La ONU en acción para la igualdad de género en México”, (México: Naciones Unidas, 2015). 20

⁷⁶ Brecha de género: Desigualdad en la distribución de recursos, acceso y poder, entre mujeres y hombres en un contexto dado. Concepto obtenido del Curso, “Transversalidad de género: Una estrategia de la transformación social desde el quehacer público”, mayo-Junio 2020, SEMUJERES.

⁷⁷ Ley de Igualdad sustantiva entre Mujeres y Hombres en la Ciudad de México. (México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2017), artículo 5.



El presente apartado busca apoyar la integración de la dimensión de género en el diseño de las políticas públicas, para ello se pone al alcance de las personas servidoras públicas algunas herramientas conceptuales y un método que como instrumentos abiertos, que pueden ser adecuados conforme a las necesidades, representan el primer paso dentro de un proceso que requiere de medidas de fortalecimiento de capacidades, en temas de género, para potenciar su impacto en la implementación.

El apartado se divide en tres secciones, la primera explica de manera muy breve lo que es el enfoque de género, a partir de termino sexo-género, en donde el primero hace una diferencia entre mujer y hombre a partir de la cuestión biológica y después se aborda género a partir de los roles que estos juegan en la sociedad. Asimismo, se menciona la importancia del enfoque en el desarrollo de instituciones de acuerdo con la ONU.

La segunda sección que constituye este apartado nos describe la importancia de la transversalización como una estrategia para incorporar la perspectiva de género en políticas, planes, programas y acciones, para erradicar las desigualdades entre mujeres y hombres, pues se ve en la igualdad, respeto y empoderamiento de éstas últimas, el camino para llegar a una sociedad con progreso.

En la tercera sección se describen algunos pasos para guiar el ejercicio de la transversalización del enfoque de género a lo largo del diseño de acciones gubernamentales⁷⁸ proponiendo por etapa algunas preguntas orientadoras que de forma general pueden servir de apoyo y dar idea de cómo plantear otras que dependiendo de la problemática identificada y el contexto en el que se dé, puedan resultar necesarias para orientar el diseño de dicha política pública.

Es importante dejar claro que este ejercicio es orientativo, no es absoluto, por lo que se sugiere que exista una vinculación constante con la Instancia transversalizadora especializada⁷⁹ y facultada para orientar el tema de mujeres en la política pública de la Ciudad de México.

1.1. ¿Qué es el enfoque de género?

Lo primero que se debe tener claro es el concepto de “género” para lo cual retomaremos el de Joan Scott quien dentro de su definición lo refiere como una construcción cultural que distingue a un hombre de una mujer a partir de una cuestión de roles o conductas, éstas muchas veces discriminatorias o excluyentes, y no a partir de razones biológicas⁸⁰.

⁷⁸ Acciones Gubernamentales: El ejercicio de las instancias implementadoras a través de planes, diagnósticos, políticas públicas, programas y medidas administrativas, legislativas y judiciales, en su caso, Artículo 3 de la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

⁷⁹ Para el caso de transversalización del enfoque de género, la Ley Orgánica del poder ejecutivo y de la administración pública de la Ciudad de México, en su artículo 37 señala a la Secretaria de Mujeres, como la encargada la transversalización de la perspectiva de género en la Administración Pública de la Ciudad; para más información consultar en: www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/66865/75/1/0

⁸⁰ Joan W, Scott. “El género una categoría útil para el análisis histórico”, en El género: una categoría útil para el análisis, 266-267. historico*/El%20Genero%20Una%20Categoria%20Util%20para%20el%20Analisis%20Historico.pdf (consultada el 18 de marzo de 2020)



Ahora si podemos hablar del enfoque de género⁸¹ y describirlo como una herramienta en dos dimensiones:

- La primera analítica-diagnóstica como “una forma de entender la vida social que nos permite identificar las diferencias en los roles y las tareas que realizan las mujeres y los hombres, así como las asimetrías e inequidades en la forma en que se relacionan. Asimismo, nos permite identificar las causas que las producen para formular medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, etc.)”⁸², que contribuyan a superar las brechas sociales producidas por la desigualdad de género.
- La segunda como una herramienta de intervención estratégica que lo establece como el principio conforme al cual mujeres y hombres acceden con justicia e igualdad al uso, control y beneficio de bienes, servicios, recursos y oportunidades de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar⁸³.

1.2. ¿Por qué la transversalización del enfoque de género?

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ve en la transversalización del enfoque de género la forma de lograr la igualdad entre Mujeres y hombres, pero al mismo tiempo como la forma de empoderar y hacer valer los derechos humanos de las mujeres y las niñas que son prioritarios porque:

- Sin igualdad entre mujeres y hombres, niñas y niños, ninguna sociedad podrá lograr el ansiado desarrollo sostenible en su triple dimensión: económica, social y ambiental.
- La discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas son los principales obstáculos para transitar hacia sociedades más justas e igualitarias.
- El empoderamiento de las mujeres y las niñas es un comprobado potenciador de la prosperidad y el bienestar de las sociedades.⁸⁴

“A partir del enfoque de género, en las últimas décadas se han desarrollado políticas públicas para erradicar la desigualdad entre hombres y mujeres a las que se denomina políticas de igualdad de género. Su propósito es doble: Derribar las barreras que impiden una verdadera equiparación entre hombres y mujeres y fomentar acciones que incentiven y potencien la igualdad⁸⁵”.

⁸¹ La perspectiva de género también es llamada enfoque de género, de acuerdo con la teoría de Género, desde Género y se inscribe en tres paradigmas: el paradigma teórico histórico-crítico, el paradigma cultural del feminismo y el paradigma del desarrollo humano, para más información consultar, “Teoría de Género: Paradigma ético, visión filosófica y de la historia, acción democratizadora”, en:

http://www.europofem.org/contri/2_05_es/cazes/03_cazes.htm

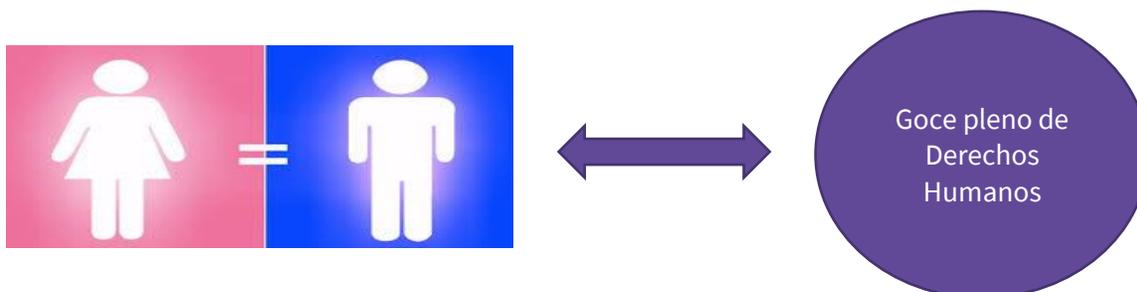
⁸² Norma, Fuller, “El enfoque de género como propuesta de políticas públicas”, *Ideele Revista* N.º 267, <https://revistaideele.com/ideele/content/el-enfoque-de-genero-como-propuesta-de-politicas-publicas> (consultada el 25 de marzo de 2020).

⁸³ Ley de Igualdad sustantiva entre Mujeres y Hombres en la Ciudad de México. (México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2017), artículo 5.

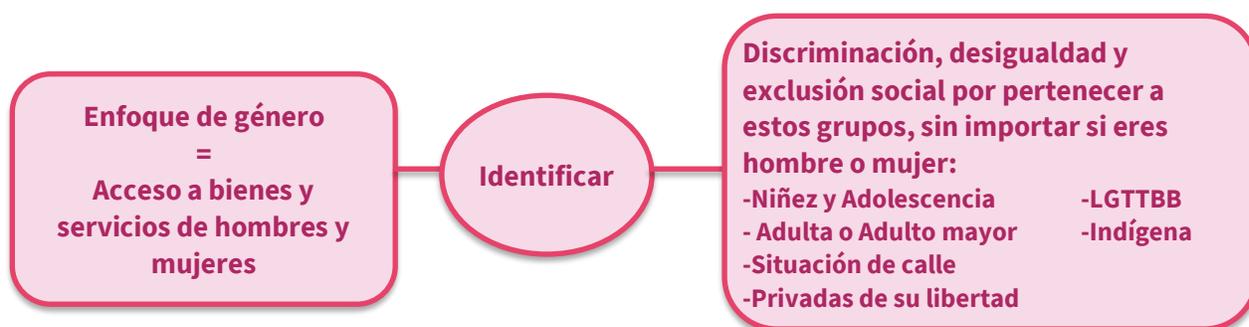
⁸⁴ Naciones Unidas, ONU Mujeres, “La ONU en acción para la igualdad de género en México”, (México: ONU Mujeres y ONU México, 2015), 35.

⁸⁵Ídem

Transversalizar el enfoque de género es importante en primer lugar, porque es el mecanismo que le permite al gobierno de la ciudad: a) Garantizar el pleno goce, promoción y difusión de los derechos humanos de las mujeres y niñas; b) Lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y c) La erradicación de la discriminación y todo tipo de violencia contra las mujeres⁸⁶.



En segundo lugar, la perspectiva de género permite identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión social que sufren las mujeres como integrantes de otros grupos prioritarios:



En tercer lugar, la perspectiva de género ayuda a erradicar la desigualdad entre mujeres y hombres, al atenderse esta problemática, se puede dar solución a otros grupos prioritarios como es la atención a niñas y adolescentes mujeres, atención a mujeres de la tercera edad, mujeres en condición de calle, mujeres privadas de la libertad, mujeres transexuales, lesbianas, mujeres de origen indígena, mujeres afrodescendientes.

En México, la transversalización del enfoque de género fue utilizada por primera vez, como estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, como principio rector para que el país alcanzará su máximo potencial, cuyo objetivo era fomentar un proceso de cambio profundo que comenzara al interior de las instituciones de gobierno. Lo anterior para evitar que en las dependencias de la Administración Pública Federal se reprodujeran los roles y estereotipos de género que inciden en la desigualdad, la exclusión y discriminación, mismos que repercuten negativamente en el éxito de las políticas públicas.

⁸⁶ Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de México.



Esta estrategia de incorporar la perspectiva de género en la administración del país cumplía con los tres compromisos que son marco, la base y la hoja de ruta para la ONU en materia de derechos de las mujeres e igualdad de género y que son los siguientes:

Cuadro 9: Tratados Internacionales base de la ruta de la Igualdad de Género.

BASE DE LA RUTA DE LA IGUALDAD DE GÉNERO.	CARACTERÍSTICAS
La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)	<ul style="list-style-type: none"> -Instrumento internacional vinculante. -Obliga a garantizar la igualdad de jure y de facto entre mujeres y hombres; es decir, tanto en las normas y las leyes, como en los hechos, así como en todas las esferas del desarrollo. - Exige medidas exhaustivas en diversos niveles y ámbitos para eliminar la discriminación contra las mujeres y niñas. -Promueve cambios en todos los niveles de la sociedad, desde conductas, percepciones y actitudes individuales, hasta las prácticas institucionales, así como las de las estructuras del poder social y económico.
La Plataforma de Acción de Beijing	<ul style="list-style-type: none"> -Consenso para la acción más progresista que reconoce explícitamente la plena realización de los derechos de las mujeres y las niñas como la piedra angular y condición sine qua non para lograr el desarrollo económico, la democracia y la paz. -Establece 12 esferas de preocupación y señala con ellas una ruta.
Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Agenda de Desarrollo Post 2015	<ul style="list-style-type: none"> -Establece una nueva alianza para el desarrollo y el combate a la pobreza para alcanzar, a más tardar en 2015 -Movilizar la acción integral internacional y para erradicar los problemas asociados con la pobreza. - La desigualdad y la discriminación basadas en el género como un factor importante que socava el progreso de las sociedades en muchos contextos. -Inclusión objetivo independiente para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. -Integración de la perspectiva de género en otros objetivos mediante la inclusión de algunas metas e indicadores específicos. - Transversalización de las consideraciones de género. -Igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son una clara prioridad global.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de “La ONU en acción, para la Igualdad de Género en México”.

Sin embargo, la estrategia implementada por el gobierno anterior no funcionó porque no contempló “que para gobernar de otra manera (transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas a



nivel estatal y municipal) se necesita que la igualdad esté en todas las instituciones, cosa que no sucede sólo por decreto”⁸⁷.

Aplicar la perspectiva de género implica una toma de postura a favor de la igualdad de género y tomar en cuenta las diferencias y desigualdades de género en las diversas intervenciones, programas, proyectos y acciones gubernamentales⁸⁸.

Actualmente en la Ciudad de México su Programa de Gobierno 2019-2024 establece como base la igualdad, es decir es la guía y símbolo para la construcción de una sociedad de bienestar y desarrollo. Para lograr se proponen integrar, organizar y coordinar los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como a los órganos públicos y alcaldías por medio de la Planeación integral, para dar atención a las necesidades de grupos prioritarios.⁸⁹

En este sentido el objetivo de la función pública de la ciudad, comenzando desde la jefa o jefe de Gobierno, en materia de igualdad sustantiva⁹⁰, es la transversalización de la perspectiva de género en políticas, planes y programas de cada ente público para la creación de acciones que logren garantizar el acceso de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las esferas de desarrollo y así poder alcanzar una Ciudad con sociedad justa, incluyente y progresista.

La legislación de la ciudad reconoce la transversalidad como la herramienta para garantizar la inclusión de la perspectiva de género como eje integrador, en la gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativas, ejecutiva, administrativa y reglamentaria, tendientes a la homogeneización de principios, conceptos y acciones para la concreción de principio de igualdad⁹¹. Para poder cumplir con este propósito de acuerdo con la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de México, el gobierno de la ciudad debe impulsar la vinculación interinstitucional en el marco del sistema para la igualdad sustantiva y fortalecer la implementación de acciones que favorezcan la aplicación de una estrategia integral.

De esta manera se regula legalmente la inclusión del enfoque de género dentro de la función pública, por lo cual la política en materia de igualdad sustantiva que se desarrolle en todos los ámbitos del gobierno deberá considerar, entre otros lineamientos⁹²:

⁸⁷ Instituto Nacional de las Mujeres “Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género”, (México: INMUJERES, 2018), 2.

⁸⁸ Acción gubernamental: El ejercicio de las instancias implementadoras a través de planes, diagnósticos, políticas públicas, programas y medidas administrativas, legislativas y judiciales. Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México, (México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2020), Artículo 3 fracción II.

⁸⁹ Conocidos como grupos vulnerables hasta el surgimiento de la Constitución política de la Ciudad de México 2017.

⁹⁰ La Igualdad Sustantiva es el acceso al mismo trato y oportunidades, para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamental. Artículo 5, fracción IV, Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de México.

⁹¹ Consultar el artículo 5 de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de México.

⁹² Lo aquí mencionado es parte de lo que establece el Artículo 10 de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de México.



- a) Generar la integralidad de los derechos humanos como mecanismo para lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres
- b) Garantizar que la planeación presupuestal incorpore la progresividad, para perspectiva de género
- c) Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres;
- d) Implementar acciones afirmativas para garantizar el derecho de igualdad de acceso y el pleno disfrute de derechos sociales para hombres y mujeres.

En la Ciudad de México se cuenta con tres instrumentos de política en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

- El Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Ciudad de México;
- El Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las mujeres
- La vigilancia en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en la Ciudad de México

Y con ellos se deberá orientar las acciones para garantizar:

- El derecho a una vida libre de discriminación por razón de sexo
- La convivencia armónica y equilibrada en los ámbitos de la vida personal, laboral y familiar, lo que se considera como el derecho de conciliación, encaminado a lograr el pleno desarrollo de las personas.
- El derecho a la información necesaria para hacer efectiva la igualdad sustantiva, para lo cual los entes públicos pondrán a disposición de los individuos la información sobre políticas, instrumentos y normas relativas a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.
- El derecho a una vida libre de estereotipos de género
- El derecho a una vida libre de violencia de género
- El derecho de igualdad salarial entre mujeres y hombres.

Se debe precisar que en ocasiones se requiere la implementación de actuaciones (medidas legales, administrativa o prácticas) dirigidas a reducir o, idealmente, eliminar las prácticas discriminatorias, dichas actuaciones, de carácter temporal, se les ha denominado acciones afirmativas o discriminación positiva y se debe tener presente su espíritu como “*mecanismo compensatorio para hacer realidad la igualdad sustantiva, pues tratan de eliminar la discriminación que puedan ser el resultado de personas, la ideología de género dominante o de instituciones sociales y culturales.*”⁹³,

Cabe resaltar que para el éxito este proceso de transversalización del enfoque de género debe fortalecerse la **institucionalización del enfoque de género** mediante la cultura organizacional que incluye “el conjunto de las manifestaciones de poder, de características de interacción y de toma de decisiones y de los valores que surgen al interior de las organizaciones que, a lo largo del tiempo, se convierten en hábitos y en parte de la personalidad o forma de ser de éstas”⁹⁴, por lo cual las

⁹³ Naciones Unidas, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el empoderamiento de las Mujeres, “La Igualdad de Género en ONU Mujeres”, 2015.
<https://www2.unwomen.org//media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2015/01/foll%20igualdadg%208pp%20web%20ok2.pdf?la=es&vs=419>, (Consultada el 13 de marzo de 2020).

⁹⁴ Instituto Nacional de las Mujeres México, “Cultura institucional y equidad de género en la Administración Pública”. (México: INMUJERES, 2002),



corporaciones deben transformar sus formas de trabajo, prioridades, estrategias, metas y objetivos y sus relaciones con otras instituciones tanto al interior (cultura, normatividad institucional), como al exterior (acción gubernamental), a efecto que sus prácticas sean congruentes con los valores a los que se aspira, con el discurso político y la intención de integrar la igualdad de género de manera total.

Por lo anterior, se requiere identificar las oportunidades y resistencias en las prácticas visibles de las instituciones, como en los valores y motivaciones no visibles o no explícitos que determinan y dan forma a las prácticas de la institución.

El presente apartado pretende ser una guía útil que permita a las personas servidoras públicas contar con una herramienta que les oriente en el proceso de institucionalización y transversalización del enfoque de género que en cumplimiento a las disposiciones normativas que rigen en la Ciudad deben llevar a cabo.

1.3. Guía para la transversalización del enfoque de género.

En el proceso de construcción de políticas públicas con enfoque de género, debemos tener claro que el enfoque debe presentarse en cada etapa de su elaboración. En la planificación debe ser entendida como un proceso para analizar los impactos producidos y facilitar el proceso de mejora continua. Esto ha servido para poner en evidencia la necesidad de valorar las intervenciones e inversiones públicas, con el fin de conocer mejor las propias actuaciones, rendir cuentas y dar luz sobre acciones futuras.

Durante la planeación hay que tener claro que hay diferentes etapas o fases, a la hora de considerar los distintos niveles de planificación, por ello es conviene distinguir entre planes, programas y proyectos, en el siguiente cuadro observaremos en qué consisten cada uno.

Cuadro 10: Diferencia entre Política, Plan, Programa y Proyecto

DOCUMENTOS	OBJETIVO
Políticas	El conjunto de decisiones, principios y normas que orientan a la acción, definiendo objetivos y metas precisas a legitimar y ejercer el poder y la autoridad que conduzcan a satisfacer determinadas necesidades de un país, sector, institución, empresas.
Planes	Se constituye en un paraguas de concreción técnico-política que engloba a programas y proyectos. Se formulan los fines y prioridades que van a orientar las estrategias de acción.
Programas	Se concretan los objetivos de los planes y se define todo un conjunto organizado de actuaciones que, a su vez, se articulan en torno a distintos proyectos que dan forma al programa en su conjunto englobando acciones a medio plazo
Proyectos	Son intervenciones o actividades específicas; haciendo realidad las actuaciones definidas a nivel estratégico para un período de tiempo generalmente más corto que los programas.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de diversos documentos.

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100432.pdf, (Consultado el 17 de abril de 2020)



1.3.1. ¿Qué hacer antes de diseñar una política pública con enfoque de género?

Como condición facilitadora se requiere, idealmente⁹⁵, la existencia de una Unidad de igualdad Sustantiva integrada con personas servidoras públicas con el perfil y conocimientos en la materia o que por lo menos tenga capacitación o estén sensibilizadas en el tema y de preferencia contar con espacio y recursos económicos para su operación y funcionamiento.

La unidad debe tener dos líneas de acción estratégicas complementarias y que conviene ir desarrollando de manera paralela:

- “Hacia adentro”: la incorporación de la igualdad de género hacia el interior de la Institución (institucionalización del enfoque de género).
- “Hacia afuera”: la incorporación de la igualdad de género en las acciones gubernamentales, es decir, en los productos o actuaciones “hacia fuera”, “hacia los colectivos” a los que sirve la institución (transversalización del enfoque de género).⁹⁶

¿Cuáles son las funciones de la Unidad Igualdad Sustantiva?

- Elaborar e implementar la estrategia con perspectiva de género para la mejora del clima y cultura organizacional en pro de la igualdad y la no violencia al interior de la institución.
- Diseñar e implementar las tareas de sensibilización con enfoque de género (talleres, sesiones informativas, etc.) dirigidas al personal político, técnico, administrativo o a cualquier agente perteneciente a las distintas áreas y niveles de la institución.
- Orientar y asesorar en el proceso de transversalización de la perspectiva de género en las etapas de la gestión pública institucional (planeación, programación, presupuestación, implementación de acciones, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas).
- Identificar conforme a competencias, las responsabilidades de cada área de la institución en las actuaciones que se requieran para dar cumplimiento a la acción gubernamental y su grado de sensibilización en materia de igualdad de género.
- Establecer acuerdos de colaboración y coordinación entre las distintas áreas institucionales implicadas en cada una de las fases de la acción gubernamental; así como con otras unidades de género existentes en otras instituciones, como forma de garantizar que, en cuestión de género, las metas sean alcanzables.
- Utilizar en todo momento un lenguaje incluyente (oral y escrito), ejemplo: el/la directora/a; el /la jefe/jefa; el / la supervisor/a, etcétera.

¿Cómo implementar la Unidad de Igualdad Sustantiva?

Ahora que ya se tiene claro qué es y para qué sirve una unidad, se desarrollarán en el siguiente cuadro algunas preguntas que servirán para reflexionar y orientar en la implementación de la unidad de género, se debe recordar que son sólo una guía, de las cuales se puede partir, sin embargo, de acuerdo al

⁹⁵ Muchas organizaciones por limitaciones estructurales, humanas o financieras no pueden abrir una unidad de Igualdad Sustantiva enfocadas al análisis de género, por lo cual se recomienda que sea asignada de manera simultánea a un área que pueda y quiera hacerse responsable de este análisis.

⁹⁶ Irene, López Méndez, “El enfoque de Género en la intervención Social”, (México: Cruz Roja, 2007). 39



contexto, atribuciones y funciones de cada institución, se pueden desarrollar otras preguntas que complementen las que a continuación se te explicarán:

Cuadro 11. Preguntas Orientadoras para implementar la Unidad Igualdad sustantiva

PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
¿Se cuenta con recursos materiales, financieros y capital humano capacitado para implementar y para operar la unidad de igualdad sustantiva?	Identificar si la institución puede reorientar recursos materiales, financieros y personal para implementar e iniciar la operación de una unidad de Igualdad Sustantiva.
En caso de que la respuesta sea “sí” y se proceda a implementar	
¿Se diseñó un perfil de puesto para la persona responsable de la Unidad Igualdad Sustantiva en el que se contemple sus conocimientos en la materia, y en planeación y transversalización del enfoque de género en políticas públicas?	Identificar si se elaboró el perfil de puesto adecuado, para la selección o asignación de la persona que será responsable de transversalizar el enfoque de género en el diseño de las políticas públicas de la institución.
En caso de que la respuesta sea “no”:	
¿Qué unidad sin desatender sus atribuciones y funciones, puede encargarse de la unidad de igualdad sustantiva?	Identificar las áreas con las que cuenta la institución con las capacidades y competencias para poder implementar las funciones que corresponderían a la Unidad de igualdad sustantiva
Para el caso deberá contemplarse en perfil y el instrumento normativo para dar a conocer su existencia y alcances de sus atribuciones y funciones.	
¿Dentro de la institución existe una persona con el perfil adecuado o será necesario contratar una?	Garantizar que la persona designada para ser responsables de la Unidad igualdad sustantiva cuente con el perfil de puestos establecido.
¿Además del perfil curricular se tiene previsto un método para garantizar la paridad de género del personal que integrará la Unidad Igualdad sustantiva?	Garantizar que las personas que integren la Unidad Igualdad Sustantiva tengan los conocimientos requeridos y se garantice que el 50% de ellas sean mujeres.
¿Quién será responsable de llevar a cabo las gestiones de aprobación o visto bueno del área de Administración y Finanzas de la Institución para la implementación y operación de la unidad igualdad sustantiva?	Determinar el tramo de responsabilidad para hacer material y financieramente realizable la implementación de la Unidad Igualdad Sustantiva.
¿Cuál será el instrumento (Reglamento Interno, Acuerdo u Oficio, etc.) para dar a conocer la existencia y vinculación de las funciones de la unidad igualdad sustantiva con las diversas áreas de la Institución?	Definir el instrumento normativo mediante el cual se dará vida jurídica y se informará de la existencia, y alcances de las atribuciones y funciones de la unidad igualdad sustantiva, así como su relación y coordinación con otras unidades.

Fuente: elaboración propia a partir de la investigación del enfoque de género



Con la creación y funcionamiento de la unidad igualdad sustantiva se cumple con la primera línea de acción que es la institucionalización de la perspectiva de género, se debe cumplir con la segunda línea de acción que permite la transversalización del enfoque de género, por medio de la creación de políticas públicas dirigidas a eliminar las problemáticas de acceso a los derechos de mujeres y hombres. A continuación, se desarrollarán preguntas para guiar la transversalización de género en la acción gubernamental.

1.3.2. Fases para transversalizar el enfoque de género en la acción gubernamental.

La Secretaría de las Mujeres (SEMUJERES) es la instancia encargada del despacho de las materias relativas al pleno goce, promoción y difusión de los derechos humanos de las mujeres y niñas; la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; la transversalización de la perspectiva de género en la Administración Pública de la Ciudad; la erradicación de la discriminación y todo tipo de violencia contra las mujeres, y el impulso al sistema público de cuidados.

En materia de derechos humanos, la Instancia Ejecutora del Sistema Integral debe elaborar el programa de Derechos humanos, y dicho programa debe a su vez, establecer los Criterios de orientación, los cuales se elaboran considerando las perspectivas transversales de género, igualdad y no discriminación, inclusión, interculturalidad, etcétera, pero el objetivo de desarrollar las fases para transversalizar el enfoque de género, es para apoyar a las personas servidoras públicas encargadas de la integración de la dimensión de género en el diseño de las políticas públicas, siempre recalcando que deben mantener comunicación constante con la instancia Transversalizadora especializada.

1.3.3 Elaboración de diagnóstico de la situación de género en el marco de las obligaciones y competencias institucionales.

La elaboración del Diagnóstico de género recoge datos para analizar la situación de mujeres y hombres respecto a una determinada característica o condición social. Además, se identifican las causas de las desigualdades. Por otra parte, éste permite definir la realidad social que se pretende cambiar. Esto requiere distinguir entre objetivos generales y objetivos específicos.

Para llevarse a cabo el análisis se requiere utilizar un método mixto para recabar datos cualitativos y cuantitativos con perspectiva de género. La finalidad del método cualitativo consiste en entender el contexto y los significados de éste, para construir la realidad en que se vive, por su parte el objetivo del método cuantitativo es la medición numérica, el conteo y el uso de estadística para establecer patrones de desigualdad entre mujer y hombres.

Como ya se platicó en el apartado llamado, **Ruta para la implementación del enfoque de Derechos Humanos en la Política Pública**, para llevar a cabo el diagnóstico se requiere la definición de técnicas y herramientas ad hoc, a los tiempos, recursos y requerimientos de información.



a) Para obtener datos cualitativos se requiere:

-Análisis de documentos con perspectiva de género, estos pueden ser: Informes sobre la igualdad de género, leyes Internacionales, Nacionales, locales, resultados de políticas públicas con enfoque de género ya implementadas.

-La participación directa de la población mediante la inclusión de mujeres y hombres en el proceso de análisis y definición de las necesidades, así como el establecimiento de mecanismos que faciliten la implicación de organizaciones, asociaciones y personas directamente relacionadas con la promoción de la igualdad en las políticas.

A continuación, se plantean preguntas orientadoras que podrán ayudar para desarrollar el proceso de recolección de información cualitativa que permita diagnosticar las causas que están generando una desigualdad entre mujeres y hombres respecto del servicio que presta determinada institución:

Cuadro 12: Preguntas Orientadoras para la Obtención de datos Cualitativos.

PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
¿Cuáles son las obligaciones institucionales acorde a la competencia?	Identificar las obligaciones institucionales acorde a su competencia y obligaciones en materia de género.
¿Cuáles son las obligaciones institucionales en materia de género? -incluyendo acciones afirmativas-	Analizar informes oficiales para conocer las causas de desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios que brinda la institución.
¿Se cuenta con informes oficiales que muestren las causas de las desigualdades entre mujeres y hombres para acceder al servicio que brinda la institución?	Identificar si las acciones realizadas guardan relación con la normatividad nacional e internacional en materia de género.
¿Las acciones institucionales están alineadas con las disposiciones normativas nacionales e internacionales en materia de género?	Identificar si las acciones gubernamentales ya realizadas en materia de género cumplen con la transversalización del enfoque.
¿Qué acciones se han realizado en la institución para transversalizar el enfoque de género en la acción gubernamental?	Conocer los resultados que tuvieron las acciones gubernamentales en materia de género ya realizadas por la institución.
¿Qué resultados han tenido las acciones gubernamentales con enfoque de género implementadas por la institución?	Conocer en qué parte de los servicios que brinda la institución se visibiliza la igualdad entre mujeres y hombres.
¿Cómo se reflejan dichos resultados en el acceso a los servicios que brinda la institución para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres?	Identificar de las acciones implementadas, cuál o cuáles fueron las de mejores resultados para eliminar las causas de desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso de servicios a la institución.



PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
<p>¿Cuáles son las acciones implementadas que mejores resultados han dado para erradicar las causas desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso al servicio que brinda la institución?</p>	<p>Conocer si existen reclamaciones o quejas en el acceso a los servicios que brinda la institución por desigualdad de género.</p>
<p>¿La institución ha recibido reclamación o quejas por desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución?</p>	<p>Identificar las técnicas y herramientas utilizadas por la institución para conocer de la participación directa de la población las causas de desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios que ésta brinda.</p>
<p>¿Cuál es la técnica y herramienta que se implementará para conocer de voz directa de la población las causas de la desigualdad entre mujeres y hombres para acceder a los servicios que presta la Institución?</p>	<p>Conocer las propuestas de solución dadas por la población para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución.</p>
<p>¿Cuáles son las propuestas de la población para resolver las causas de la desigualdad entre mujeres y hombres para acceder a los servicios que presta la Institución?</p>	
<p>¿El análisis de género documental y participativo considera las diferentes causas de desigualdad entre hombres y mujeres en el acceso a los servicios que brinda la institución (socioeconómico, área geográfica de residencia, grupos etarios, origen étnico, etc.)?</p>	<p>Dentro del análisis documental y participativo de la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a servicios de la institución, incorporar aspectos socioeconómicos, geográficos, grupos etarios y de origen étnico, entre otros.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la utilización del método Cualitativo

b) Para obtener información cuantitativa:

- Se debe recurrir a estadísticas oficiales, estudios especializados en la materia, encuestas sobre género mapas donde se ubiquen las zonas con mayor desigualdad. La información de los datos deberá estar desagregada según sexo y análisis según otros ejes de desigualdad (edad, etnia, diversidad, territorio, etc.).
- Deberá realizarse análisis de los grupos afectados por la desigualdad de género (personas mayores, personas con discapacidad–auditiva, visual, física, intelectual, mental-, en situación o



riesgo de calle, de violencia de género, infancia y familias, o que se encuentre considerado en el grupo de atención prioritaria⁹⁷.

Para la obtención de los datos señalados arriba, se sugieren considerar las siguientes preguntas orientadoras:

Cuadro 13: Preguntas Orientadoras para obtener datos cuantitativos.

PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
¿Las causas de desigualdad identificadas en el acceso al servicio que brinda la institución afectan de igual forma a los grupos de atención prioritarios?	Conocer si las causas de la desigualdad entre mujeres y hombres de acuerdo con los servicios que brinda la institución afectan de la misma forma a cada grupo de atención prioritaria.
¿Cuáles son los grupos prioritarios más afectados por las causas de desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución identificadas?	Identificar los grupos de atención prioritarios más afectados por las causas de desigualdad entre mujeres y hombres, en el acceso a los servicios de la institución.
¿Cuáles son las zonas de la Ciudad de México que reportan una mayor desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución y necesitan implementar acciones gubernamentales con enfoque de género urgentes?	Conocer las zonas de la Ciudad de México con más reportes de desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios que brinda la institución y que requieren acciones inmediatas para su erradicación.
¿Cuáles son las zonas de la Ciudad de México en donde la implementación de acciones gubernamentales con enfoque de género ha disminuido la desigualdad en el acceso a los servicios que brinda la institución?	Conocer las zonas de la Ciudad de México en donde se han aplicado acciones que ayudaron a disminuir la desigualdad entre mujeres y hombre, en el acceso a los servicios que brinda la institución.

Fuente: elaboración propia a partir de la utilización del método cuantitativo.

La información obtenida en el análisis y elaboración del diagnóstico dará sustento al diseño de acciones que permitirán dar solución a las causas de la desigualdad entre mujeres y hombres detectadas durante la investigación.

⁹⁷ De acuerdo con lo establecido en artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México, los grupos de atención prioritaria son: Mujeres; niñas; niños; personas adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas migrantes y sujetas de protección internacional; personas víctimas; personas con discapacidad; personas LGBTTTI; personas en situación de calle ; personas privadas de su libertad; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afrodescendientes; personas de identidad indígena y minorías religiosas.



1.3.4. Diseño de la Acción gubernamental con enfoque de género.

Una vez que el análisis de género nos permite conocer, comprender y visibilizar las diferentes causas de las desigualdades de género la segunda fase consiste en diseñar las estrategias de acción.

Por este medio se reconoce la existencia de un problema, las personas afectadas y las instituciones y recursos económicos y capital humano relacionados.

Para diseñar la acción gubernamental se debe considerar los principios de **igualdad** e **inclusión**, basados en el reconocimiento de las desigualdades existentes y garantizar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

En ocasiones resulta imprescindible el diseño de acciones positivas que permiten disminuir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, que son medidas temporales con las que se pretende compensar desventajas existentes.

Las siguientes preguntas van a servir para guiar en la construcción del diseño de la acción gubernamental con enfoque de género:

Cuadro 14: Preguntas Orientadoras para el Diseño de una acción gubernamental

PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
¿Se realiza una revisión exhaustiva de la normatividad nacional e internacional sobre igualdad de género, para preparar las acciones gubernamentales que sirvan para erradicar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución?	Analizar y revisar exhaustivamente la normatividad nacional e internacional sobre igualdad de género, para diseñar acciones gubernamentales para erradicar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución
¿Se consideran como base los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de Agenda2030, para preparar las acciones gubernamentales que sirvan para erradicar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución?	Revisar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, para diseñar acciones gubernamentales que sirvan para erradicar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución.
¿Cuáles son las alternativas de solución que plantea el diagnóstico para eliminar las brechas de género de la institución en el acceso a sus servicios?	Plantear soluciones para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios que brinda la institución.



PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
<p>Objetivos y Metas:</p> <p>¿El objetivo general da solución a la causa central de la desigualdad de género en el acceso a los servicios que da la institución?</p> <p>¿Existen objetivos específicos atienden las necesidades específicas de mujeres y hombres; de acuerdo con el de grupos de atención prioritaria al que pertenecen para acceder a los servicios de la institución?</p> <p>¿Se definen objetivos específicos sirven para lograr el objetivo general y eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso al servicio de la institución?</p> <p>¿Se plantea una meta que reflejen el cumplimiento del objetivo general de erradicar la desigualdad entre hombres y mujeres en el acceso al servicio de la institución?</p> <p>¿Se plantean metas que reflejen el cumplimiento de los objetivos específicos para erradicar la desigualdad entre hombres y mujeres de acuerdo con el grupo prioritario al que pertenecen para acceder al servicio de la institución?</p> <p>Personal involucrado:</p> <p>¿Se cuenta con un equipo especializado en materia de género para el diseño y planeación de acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad entre mujeres y</p>	<p>Identificar si el objetivo general da solución al problema central de la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso al servicio que brinda la institución.</p> <p>Identificar si los objetivos específicos se central en dar solución a las necesidades específicas de mujeres y hombre de acuerdo con el grupo de atención prioritaria al que pertenecen en cuanto al acceso a los servicios de la institución.</p> <p>Identificar si los objetivos específicos como aspectos que deben realizarse para contribuir al logro del objetivo general de eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de institución.</p> <p>Formular una meta de acuerdo con el objetivo general, para erradicar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso al servicio de la institución.</p> <p>Formular metas de acuerdo con los objetivos específicos, para erradicar la desigualdad entre mujeres y hombres de acuerdo con el grupo de atención prioritaria al que pertenecen, en el acceso al servicio de la institución.</p> <p>Identificar la existencia de personal especializado en materia de género que se encargue del diseño y planeación de acciones gubernamentales, para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución.</p>



PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
<p>hombres en el acceso a los servicios de la institución?</p> <p>¿Existe personal encargado (unidad de género) de realizar la coordinación y vinculación con la transversalizadora en materia de género, que permita la orientación durante?</p> <p>¿Existe personal institucional (unidad de género) para llevar a cabo la vinculación y coordinación intersectorial, que favorezca el diseño y planeación de acciones gubernamentales que eliminen la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios que brinda la institución?</p> <p>Acciones:</p> <p>¿Las acciones están orientadas específicamente a lograr la igualdad de género en el acceso a los servicios de la institución de acuerdo con sus atribuciones y obligaciones?</p> <p>¿Las acciones están orientadas específicamente a lograr la transversalización del enfoque de género en el acceso a los servicios de la institución de acuerdo con sus atribuciones y obligaciones?</p> <p>¿Se establecen acciones para capacitar o sensibilizar en materia de género constantes, al personal encargado de las acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso al servicio de la institución?</p>	<p>Conocer si existe coordinación y colaboración entre el personal de la Institución o en su caso entre la unidad de género y la Transversalizadora especializada en género para la orientación o capacitación durante el diseño y planeación de acciones gubernamentales que eliminen la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución</p> <p>Conocer si existe personal institucional o en su caso unidad de género para la vinculación y coordinación intersectorial que favorezca el diseño y planeación de acciones gubernamentales que eliminen la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios que brinda la institución</p> <p>Identificar si las acciones están encaminadas a eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución de acuerdo con las atribuciones y obligaciones.</p> <p>Identificar si se tiene como objetivo lograr la transversalización del enfoque de género en el acceso a los servicios de la institución de acuerdo con sus atribuciones y obligaciones.</p> <p>Conocer si se tienen contempladas acciones de capacitación y sensibilización constantes del personal encargado de las acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso al servicio de la institución. Conocer si se cuentan con acciones para la comunicación social o campañas de difusión que apoyen y visibilicen la diversidad cultural, social, étnica, de género y sexual, con el fin de eliminar</p>



PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
<p>¿Se establecen acciones sistemáticas para la comunicación social o campañas de difusión que apoyen y visibilicen la diversidad cultural, social, étnica, de género y sexual, con el fin de eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución?</p> <p>¿Se cuentan acciones para promover la cultura de la denuncia y participación de mujeres y hombres, particularmente de los grupos de atención prioritaria, para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios de la institución?</p> <p>Asignación de Presupuesto: *Se invita a la reflexión sobre las capacidades institucionales (presupuesto, recursos materiales; capital humano) ¿Alcanzará para todo?; ¿Se dará inicio con una parte alternativa? ¿Los documentos presupuestarios cuentan con enfoque de género (manual de programación, presupuestación, POA's) para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a la institución?</p> <p>¿Se cuenta con el personal requerido para llevar a cabo las acciones gubernamentales para</p>	<p>la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución</p> <p>Conocer si se cuentan con acciones para promover la cultura de la denuncia y participación de mujeres y hombres, particularmente de los grupos de atención prioritaria para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios de la institución.</p> <p>Identificar los documentos normativos de la institución donde se hable de la asignación de presupuesto en materia de género.</p> <p>Conocer si existe el personal suficiente para realizar las acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios de la institución</p> <p>Conocer si se cuentan con recursos financieros para la implementación del enfoque de género.</p> <p>Identificar el presupuesto financiero asignado para la atención de mujeres y niñas.</p> <p>Conocer los recursos con los que cuenta el programa para implementar la equidad de género.</p>



PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
<p>eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios de la institución?</p> <p>¿La Institución cuentan con recursos específicos o etiquetados para la equidad de género?</p> <p>¿La información presupuestal permite identificar los recursos que son destinados a programas para niñas y/o mujeres?</p> <p>¿Qué proporción de los recursos de la dependencia corresponde al programa con equidad de género?</p>	

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación del enfoque de género

Una vez establecido el diseño, planeación y presupuesto⁹⁸ para las acciones en materia de género, se puede comenzar con el funcionamiento de actividades que sirvan para alcanzar las metas y objetivos del programa.

1.3.5. Implementación, seguimiento y evaluación de la acción gubernamental.

La implementación. Es el conjunto secuencial de actividades, orientadas al logro de las metas y objetivos de la política. En palabras más simples, es el proceso de transformar en resultados concretos los objetivos de una política. Es un proceso continuo, no lineal, flexible y adaptable, que debe ser administrado, evaluado y ajustado.

En la implementación deben involucrarse a las distintas áreas de la institución o, en su caso, establecerse una coordinación interinstitucional y ponerse en marcha el ejercicio presupuestal, la idoneidad o no de lo planeado así como su eficacia y eficiencia podrá evidenciarse a través del seguimiento y la evaluación que proporcionan información que favorece la toma de decisiones para mejorar el desempeño y alcanzar los resultados planificados, ambos procesos requieren del establecimiento de indicadores para medir el avance de las acciones, los resultados obtenidos, así como

⁹⁸El presupuesto refleja el compromiso de la Ciudad con los derechos humanos de mujeres y hombres, por lo cual la forma en que se distribuyen los recursos puede crear condiciones para compensar las desigualdades de género y erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres.

Un ejemplo de acción afirmativa se puede dar en la programación y presupuestación mediante la asignación de recursos públicos etiquetados a programas o acciones que benefician particularmente a mujeres, que deben estar sustentados en diagnósticos de brechas de género o condiciones desfavorables de las mujeres.



los impactos en las poblaciones a las cuales se dirige la acción gubernamental, con la característica de estar desagregados por sexo.

Durante el proceso de la implementación, pueden surgir obstáculos institucionales que impidan el acceso de mujeres y hombres al ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad para combatir y eliminar la desigualdad entre ellos, se deberán aplicar medidas emergentes (medidas, de nivelación, inclusión y acciones afirmativas).⁹⁹

Las siguientes preguntas servirán para guiar en el momento de la implementación de las acciones gubernamentales:

Cuadro 15: Preguntas Orientadoras para la Implementación de la Acción Gubernamental

PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
¿Cuáles son las técnicas y herramientas que se utilizan para llevar a cabo la implementación de las acciones para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios de la institución?	Identificar la metodología de implementación utilizada para llevar a cabo las acciones que logren eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios de la institución
¿Cuándo se inicia la implementación de la acción gubernamental para erradicar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución?	Conocer el momento exacto en que se deberá iniciar la aplicación de la acción gubernamental para eliminar la desigualdad existente entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución.
¿El personal encargado de la implementación de las acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución, realiza	Identificar si el personal responsable de la implementación realiza una revisión y análisis constante de la normatividad del trabajo legislativo en materia de género.

⁹⁹ Acción afirmativa: Acciones afirmativas: Son las medidas especiales de carácter temporal, correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, aplicables en tanto subsista la desigualdad de trato y oportunidades de las mujeres respecto a los hombres.

Ley de Igualdad sustantiva entre Mujeres y Hombres en la Ciudad de México. (México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2017), artículo 5.

Medidas de Inclusión: Refieren a aquellas disposiciones, de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato.

Medidas de Nivelación: Son aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades, prioritariamente a las mujeres y a los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad.

Lineamientos para el Diseño, Implementación y Evaluación de Programas, Acciones y Políticas Públicas con enfoque de Igualdad y no discriminación, (México: COPRED, 2019)



PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
<p>revisión y análisis constante de la normatividad y trabajo legislativo en materia de género?</p> <p>¿Se cuenta con personal institucional para llevar acabo la vinculación y coordinación interinstitucional durante la implementación de las acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución?</p> <p>¿Se cuenta con personal institucional para llevar acabo la vinculación y coordinación intersectorial durante la implementación de las acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución?</p> <p>¿Se establecen acciones para capacitar o sensibilizar en materia de género al personal encargado de implementar las acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución?</p> <p>¿Durante el proceso de implementación acciones para eliminar la desigualdad de género en el acceso al servicio de la institución se requirió tomar decisiones emergentes (medidas de nivelación, medidas inclusión o Acciones afirmativas)?</p> <p>¿Se diseña un registro administrativo para dar cuenta de la implementación de la acción gubernamental para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios de la institución?</p>	<p>Identificar al personal institucional responsable de llevar acabo la vinculación y coordinación interinstitucional durante la implementación de las acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución.</p> <p>Identificar al personal institucional responsable de llevar acabo la vinculación y coordinación intersectorial durante la implementación de las acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución.</p> <p>Conocer si hay una capacitación o sensibilización constante en el personal encargado de implementar las acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución.</p> <p>Conocer si durante la implementación fue necesario recurrir a medidas emergentes para eliminar obstáculos institucionales que impidan a mujeres y hombres el acceso a los servicios de la institución.</p> <p>Conocer si existe un registro para dar cuenta de la implementación de la acción gubernamental para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios de la institución.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación del enfoque de género



Teniendo claro los pasos y avances de la implementación se deberá rendir informes que posteriormente servirán para hacer un análisis de los resultados obtenidos, estos informes se van formando a partir de la etapa de seguimiento, que se explicará a continuación.

El seguimiento. Es un proceso continuo por el que las partes interesadas obtienen regularmente una retroalimentación sobre los avances que se han hecho para alcanzar las metas y objetivos.¹⁰⁰ Se sugiere tomar las siguientes preguntas para orientarse en la construcción de un documento que haga visible el seguimiento de las acciones implementadas:

Cuadro 16: Preguntas Orientadoras para el Seguimiento de la Acción Gubernamental.

PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
<p>¿Se cuenta con una estrategia para llevar a cabo el seguimiento de objetivos, metas y acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios que brinda la institución? ¿Qué instrumentos o herramientas se utilizan para el seguimiento de objetivos, metas y acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios que brinda la institución?</p>	<p>Identificar la metodología utilizada para efectuar el seguimiento de objetivos, metas y acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios que brinda la institución</p>
<p>¿Existe un responsable de dar seguimiento a las acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso al servicio que brinda la institución?</p>	<p>Identificar si existe un responsable de dar seguimiento a las acciones para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso al servicio que brinda la institución</p>
<p>¿Se realizó de manera documentada un seguimiento de las acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso al servicio que brinda la institución de manera (mensual, bimestral o trimestral) para conocer el avance de éstas?</p>	<p>Conocer si existen documentos en donde se registró el seguimiento de las acciones gubernamentales implementadas para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso al servicio que brinda la institución.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación del enfoque de género

El seguimiento de las acciones permitirá la construcción de un informe y permitirá evaluar la efectividad de éstas, la evaluación de las acciones permite dar cumplimiento a la rendición de cuentas¹⁰¹ ante las

¹⁰⁰ Naciones Unidas, “Manual para la planificación, seguimiento y evaluación de los resultados del desarrollo”, Estados Unidos de América: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009), 8.

¹⁰¹ Dar cumplimiento lo establecido en el artículo 5, fracción XII de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México que señala: Contribuir a la Transparencia y la Rendición de Cuentas de los sujetos obligados a través de la generación, publicación y seguimiento a la información sobre los indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos de manera completa, veraz, accesible, oportuna y comprensible.



y los propios destinatarios de las iniciativas, puesto que finalmente la acción realizada apunta a garantizar sus derechos.

La evaluación. Ocurre en momentos específicos de la implementación es la etapa en la cual se analiza la pertinencia, calidad y eficacia de las acciones de la política pública; asimismo sirve para generar nuevos conocimientos, mismo que permitirán realizar nuevas estrategias y / o dar continuidad a la ya existente.

Pero se debe considerar que la evaluación debe ser con enfoque de género la cual tiene dos elementos esenciales: lo que se analiza y la forma en que se lleva a cabo¹⁰².

La evaluación analiza el grado en que las causas estructurales dan lugar a las desigualdades y discriminación que se tratan de atender, además debe proporcionar información al ciclo de planificación, programación, presupuesto y ejecución.

En el siguiente cuadro se plantean algunas preguntas que ayuden para conocer los resultados obtenidos de las acciones implementadas:

Cuadro 17: Preguntas Orientadoras de los Resultados de la Acción Gubernamental.

PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
¿La acción gubernamental para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios brindados por la institución reflejan la transversalización del enfoque de género?	Conocer si las acciones para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios brindados por la institución cumplen con la transversalización del enfoque de género.
¿Qué tipo de indicadores se utilizan para medir el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad, de las acciones implementadas para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios de la institución?	Identificar el tipo de indicadores utilizados para medir el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad, de las acciones implementadas para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios de la institución.
¿Se realizan evaluaciones en distintos sentidos ya sea de consistencia y resultados de diseño, de impacto, de indicadores, de procesos, evaluación específica o de desempeño, estratégica, externa o complementaria de las acciones para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios de la institución?	Identificar las evaluaciones realizadas para conocer los resultados arrojados durante el en el diseño, de desempeño e impacto de las acciones para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios de la institución.

¹⁰² ONU MUJERES. 2015. “Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género”. Manual de Evaluación. <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/un-women-evaluation-handbook-es.pdf?la=es&vs=1738>, (Consultada 10 de marzo de 2020).



PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
¿Los recursos financieros previstos e invertidos y de las actividades previstas y realizadas, relativos a la transversalización de la perspectiva de género fueron óptimos?	Identificar si los recursos financieros previstos e invertidos para la realización de actividades previstas y realizadas, relativos a la transversalización de la perspectiva de género fueron óptimos.
¿Los datos obtenidos de las acciones para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios brindados por la institución permiten cumplir con la rendición de cuentas de la política pública?	Conocer si los datos arrojados de las acciones para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios brindados por la institución permiten cumplir con la rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación del enfoque de género

Una evaluación con enfoque de género promueve la rendición de cuentas¹⁰³ respecto a la igualdad de género, los derechos humanos y los compromisos de empoderamiento de las mujeres, proporcionando información sobre la forma en que los programas de desarrollo están afectando a mujeres y hombres de manera diferente y contribuyendo al cumplimiento de estos compromisos. Es aplicable a todo tipo de programación para el desarrollo, y no solo al trabajo específico de género.

2. Incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación en las acciones gubernamentales de la Ciudad de México.

El gobierno actual de México tiene como uno de los grandes retos eliminar la desigualdad y discriminación. En la Encuesta Nacional Sobre Discriminación 2017 (ENADIS) se habló de la importancia de visibilizar la discriminación en el país para comprenderla y poder realizar acciones que ayuden a erradicarla, puesto que es el origen de la desigualdad desde diferentes ámbitos y grupos. Los resultados de esta encuesta arrojaron los siguientes resultados¹⁰⁴:

¹⁰³ Vista desde la perspectiva de la transparencia y el acceso a la información, consiste en la potestad del individuo para exigir al poder público informe y ponga a disposición en medios adecuados, las acciones y decisiones emprendidas derivadas del desarrollo de su actividad, así como los indicadores que permitan el conocimiento y la forma en que las llevó a cabo, incluyendo los resultados obtenidos; así como la obligación de dicho poder público de cumplir con las obligaciones que se le establecen en la legislación de la materia, y garantizar mediante la implementación de los medios que sean necesarios y dentro del marco de la Ley, el disfrute del Derecho de Acceso a la Información Pública consagrado en el artículo sexto de la Constitución General de la República. Ley de Transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas de la Ciudad de México. (México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México), artículo 6.

¹⁰⁴ Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, “Principales Resultados”, México: CONAPRED, 2017), 8, https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/PtcionENADIS2017_08.pdf, (consultada 10 de abril de 2020).

- 20.2% de la población de 18 años y más declaró haber sido discriminada en el último año.
- De la población indígena de 12 y más años, 24% declaró haber experimentado al menos una situación de discriminación en los últimos cinco años.
- De la población indígena de 12 y más años, 75.6% consideran que las personas indígenas son poco valoradas por la mayoría de la gente.
- Los estados con mayor índice de discriminación fueron: Puebla con 28.4%; Guerrero con 25.1%; Oaxaca con 24.9%; Morelos con 24.4%; estado de México con 24% y Ciudad de México con 23.7%.

En el informe del 2019 dado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) se señaló que México, a pesar de tener un avance significativo en materia de derechos humanos, aun se debe trabajar en temas de igualdad de género, inclusión e igualdad y no discriminación¹⁰⁵.

De acuerdo con este informe, aún persiste la discriminación en México sobre todo en ciertos grupos de la población, reveló que se percibe que no todos los derechos de las personas se respetan por igual. Destaca que los derechos que menos se respetan son los de las personas *trans*, de acuerdo con el siguiente porcentaje 18% niñas y niños; 21% Mujeres; 29% Personas Gays y lesbianas y 32% personas Transexuales¹⁰⁶. Bajo este contexto uno de los objetivos del Gobierno Federal Mexicano consiste en terminar con esta exclusión y erradicar la desigualdad en todo el país, de ahí que uno de sus principios es “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”.¹⁰⁷

Por su parte el Gobierno de la Ciudad de México impulsará la igualdad como principio rector y buscará erradicar las prácticas discriminatorias que han perpetuado la opresión de sectores poblacionales enteros”, por lo que la tarea de construir un país con bienestar, impulsar un desarrollo sostenible, garantizar el derecho a la educación, a la salud, impulsar una cultura de paz, detonar el crecimiento económico e impulsar el empleo, serán también ámbitos para realizar ese compromiso igualitario¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019), “Informe de derechos Humanos en México”, en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40051>, (consultada el 13 de marzo de 2020).

¹⁰⁶ Para profundizar en la información consultar el informe 2019 de la CNDH, Apartado II: Grupos de Atención Prioritaria y Otros Temas, 181p., disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40051>, (consultada 10 de abril de 2020).

¹⁰⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Política Social, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019(consultada 16 de abril de 2020).

¹⁰⁸ Plan de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024, “Introducción”, disponible en: <https://plazapublica.cdmx.gob.mx/processes/programa-de-gobierno-cdmx>, (consultada el 16 de abril 2020) *Los grupos prioritarios eran considerados hasta 2015 como grupos vulnerables, término que se decidió cambiar porque era una forma de discriminación de revictimizar a cierto sector de la población.



La Ciudad de México ha tenido un avance significativo en cuanto a garantizar el acceso a los Derechos Humanos (DDHH), sin embargo, tiene el desafío de erradicar la desigualdad social, producto de la discriminación a la que son objeto los grupos de atención prioritaria. Se considera discriminación al menoscabo de alguno o algunos de sus derechos humanos por motivos de 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 personas¹⁰⁹.

Los resultados a la pregunta de la EDIS reflejaron que 7 de las 16 alcaldías que conforman la Ciudad, consideran que existe en la Ciudad un alto porcentaje de discriminación como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 17. Alcaldías de la Ciudad de México que consideran que existe un alto porcentaje de discriminación.

ALCALDÍAS	PORCENTAJE DE DISCRIMINACIÓN
Azcapotzalco	8.1 %
Cuauhtémoc	8.0 %
Miguel Hidalgo	8.0 %
Coyoacán	7.9 %
Benito Juárez	7.8 %
Cuajimalpa de Morelos	7.7 %
Gustavo A. Madero	7.0%

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la Encuesta sobre la Discriminación de la Ciudad de México 2017

La EDIS también mostro que en una escala de 0 a 10, donde 0 significa que no existe nada de discriminación y 10 que sí hay mucha discriminación, la ciudadanía califica la existencia de este fenómeno con un 7.7¹¹⁰, reflejando ¿qué tanta discriminación se considera que existe en la Ciudad de México? Esto demuestra que no se ha cumplido con la obligación de garantizar que todas las personas gocen, sin discriminación alguna, de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales firmados y ratificados.

Ante este escenario el gobierno de la Ciudad de México para cumplir con su obligación de promover y garantizar la igualdad y no discriminación, que constituyen una preocupación central en materia de derechos. Para garantizar que todas los individuos gocen, sin discriminación alguna, de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de la Ciudad, establece como metodología la Transversalización, en este caso del enfoque de igualdad y no discriminación como herramienta y lo incorporan en planes, políticas, programas y acciones, de los Poderes ejecutivo, Legislativo, Judicial y en cada ente público de la Ciudad, para que los pobladores o cualquier persona que transite en ella, tenga acceso a sus derechos.

¹⁰⁹ Constitución Política de la Ciudad de México, (México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2016), artículo 1

¹¹⁰ COPRED, “Encuesta sobre discriminación en la Ciudad de México 2017”, (México: COPRED, 2017), <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a6/790/d09/5a6790d099f9f244033205.pdf>, (consultado el 27 de marzo del 2019).



Se puede considerar como pilar de estos enfoques, el enfoque de igualdad y no discriminación, pues de acuerdo con la atención especializada que brinda a cada uno de sus grupos, permite por medio de ellos la vinculación con los otros enfoques; es decir no se puede hablar de un enfoque de igualdad y no discriminación sin tocarse el enfoque de género cuando se brinda atención al grupo de mujeres, niñas, niños y adolescentes, etcétera.

El objetivo de esta guía es **esquematizar los lineamientos para el diseño, implementación y evaluación de programas, acciones y políticas públicas, con perspectiva de igualdad y no discriminación**, por medio de preguntas orientadoras que sirvan como herramienta para que cualquier persona servidora pública responsable del diseño de políticas públicas tenga una base que les facilite la transversalización de este enfoque.

El apartado se divide en tres secciones, la primera explica de manera muy breve algunos conceptos claves, como igualdad, tipos de igualdad, discriminación y las formas de discriminación, asimismo se explica la relación que existe entre estos conceptos.

La segunda sección nos describe la importancia de incorporar el enfoque de igualdad y no discriminación en políticas, planes, programas y acciones gubernamentales, para erradicar la desigualdad social, pues se ve en la igualdad e inclusión, para llegar a construir una Ciudad accesible para cada persona que la habite o transite.

En la tercera sección se describen algunos pasos para guiar el ejercicio de la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación a lo largo del diseño de una política pública proponiendo por etapa algunas preguntas orientadoras que de forma general pueden servir de apoyo y dar idea de cómo plantear otras que dependiendo de la problemática identificada y el contexto en el que se dé, puedan resultar necesarias para orientar el diseño de dicha política pública.

Es importante dejar claro que esta guía al igual que el de género, tienen un objetivo orientativo, no pretende sustituir, la función de los lineamientos para el diseño, implementación y evaluación de programas, acciones y políticas públicas, con perspectiva de igualdad y no discriminación emitidos por COPRED, tampoco pretende ser la única vía para la elaboración de acciones gubernamentales para incorporar el enfoque de igualdad y no discriminación. Por lo que se sugiere que exista una vinculación constante con la Instancia, Transversalizadora especializada¹¹¹ y facultada para orientar sobre el tema.

2.1. Conceptos fundamentales.

A lo largo de la historia la discriminación de ciertos grupos por cuestiones raciales, étnicos, religiosos, lingüísticos o de orientación sexual, se convirtieron en el principal obstáculo para que las personas accedan a sus derechos. Por lo cual se desarrollaron diversos acuerdos internacionales que

¹¹¹ Para el caso del enfoque de igualdad y no discriminación, la Instancia encargada de la transversalización es el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México que de acuerdo a los artículos 35 y 37 de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México para mayor información consultar en : http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/v_normas/75



establecieron el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación, para poder lograr el pleno desarrollo de las personas en todas las esferas de la vida.

En el marco de los derechos humanos, la igualdad no es solo un derecho, sino que es un principio que atraviesa y le da contenido a todos los restantes derechos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que la igualdad es un principio normativo, un valor establecido ante el reconocimiento de la diversidad. “En otras palabras, la igualdad desde la perspectiva de los derechos humanos no es una mera declaración de un deseo ni tampoco una constatación de un hecho real, sino un derecho humano que el Estado debe reconocer, proteger y garantizar a todos los seres humanos”¹¹². En este sentido se promoverá la igualdad y no discriminación como un derecho y como un principio, entendiéndose de la siguiente manera:

- La igualdad y no discriminación como derecho llave inherente a todas las personas, que protege la dignidad e igualdad y favorece el ejercicio de los demás derechos humanos.
- La igualdad y no discriminación como principio que sustenta la cláusula que impide a cualquier autoridad hacer distinciones que resulten discriminatorias.¹¹³

La incorporación sistemática del enfoque de igualdad y no discriminación en el actuar de la administración de los gobiernos, será la herramienta en que se pretende eliminar la exclusión, desigualdad y discriminación de aquellos grupos que históricamente lo han padecido.

Para explicar en qué consiste y comprender la importancia que tiene esta estrategia para garantizar a todas las personas el derecho de igualdad y no discriminación, comencemos explicando primero, qué significa igualdad, discriminación y la relación que guardan.

¿Qué es la igualdad?

La igualdad en términos muy simples consiste en otorgar el mismo valor a todas las personas, por el simple hecho de ser personas, motivo por el cual se ha vuelto la bandera de lucha de muchos grupos que históricamente han sido violentados en sus derechos, es por ello por lo que esta palabra se ha vuelto el pilar de las nuevas formas de gobierno, que tienen como objeto la conformación de sociedades progresistas y democráticas.

Ahora bien, si consideramos a la igualdad como un valor, ésta se puede entender como valor imprescindible para el progreso, el avance, de toda la sociedad, porque ofrece la posibilidad de que cada ser humano tenga los mismos derechos y oportunidades, y, en consecuencia, de que cada persona

¹¹² Naciones Unidas, "Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Durban, 31 de agosto a 8 de septiembre de 2001", (Durban: ONU, 2001), www.un.org/WCAR/aconf189_12.pdf, (consultada el 08 de abril de 2020)

¹¹³ Lineamientos para el Diseño de políticas públicas con enfoque de Igualdad y no discriminación, (México: COPRED, 2019).



pueda aportar al conjunto desde su libertad, de que pueda contribuir con su trabajo, su esfuerzo, sus conocimientos, su solidaridad¹¹⁴.

La noción de igualdad opera en distintos ámbitos por lo cual se puede hablar de diferentes tipos, como: igualdad política, igualdad social, igualdad económica, igualdad educativa, etcétera.

Tipos de igualdad

La igualdad como piedra angular o símbolo de las luchas de grupos vulnerados en sus derechos, se ha vuelto el objetivo principal de los gobiernos contemporáneos, de acuerdo con el ámbito al que se pretenda dar solución se ha realizado una clasificación de tipos de igualdad. El siguiente cuadro explica algunos tipos.

Cuadro 18. Tipos de Igualdad

TIPOS DE IGUALDAD	CONCEPTO
IGUALDAD POLÍTICA	Es una forma de justicia social basada en la necesidad de que todos los miembros que componen una sociedad posean los mismos derechos políticos y civiles y tengan las mismas posibilidades de participación en cuestiones de la administración pública, independientemente del sexo y la raza a la que pertenezcan, de la edad que tengan, de su orientación sexual, sus creencias religiosas o de si tienen alguna discapacidad.
IGUALDAD SOCIAL	Se refiere a otorgar el mismo valor a todas las personas, permitiendo el acceso a todos sus derechos y libertades fundamentales.
IGUALDAD ECONÓMICA	Una economía de la igualdad auténtica, es decir, económicamente omnicompreensiva, autosostenida y sostenible, que se orienta a proporcionar la efectiva igualdad de oportunidades a todos los seres humanos, debe basarse en la generación equilibrada de ingresos y en la existencia de una efectiva igualdad a la hora de poder disfrutar de vías de realización personal y social en todos los ámbitos en los que todas las personas nos desenvolvemos habitualmente.
IGUALDAD CULTURAL	Se concibe como aquel acceso a las <i>Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)</i> y a la cultura como un derecho fundamental de todos los habitantes, se propone, entonces, generar las condiciones para propiciar en todo el país la igualdad de oportunidades en la producción y el disfrute de los bienes culturales, y el acceso a las nuevas formas de comunicación.

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación del tema igualdad.

Como se puede apreciar la igualdad es un término multidisciplinar que abarca diferentes ámbitos más allá del género, como son la orientación sexual, la raza o etnia, las creencias religiosas, la discapacidad y la edad, y que hace referencia al derecho de todas las personas que componen la sociedad a tener las mismas posibilidades de acceso al bienestar social¹¹⁵. Este derecho fundamental aplicado a un contexto

¹¹⁴ Rosa Aguilar, “El Valor de la Igualdad”, Artículo de Opinión, (Córdoba: Diario Córdoba, 2008), https://www.diariocordoba.com/noticias/opinion/valor-igualdad_389137.html, consultada el 10 de abril de 2020).

¹¹⁵ Luis Vives, “Claves sobre la igualdad y la no discriminación en España”, (España: Fundación Luis Vives, 2010), 3.



y sociedad cambiante presentará una constante evolución, dando origen a nuevas terminologías para explicar todos sus aspectos.

¿Cuál es la relación entre igualdad y discriminación?

La igualdad y la discriminación son dos conceptos que van relacionados, no se puede hablar uno sin hablar del otro, pues uno es resultado o consecuencia de la ausencia del otro. En la actualidad el principal objetivo de los gobiernos es construcción una sociedad igualitaria y para ello es necesario erradicar la discriminación en todas sus formas. Ésta es una de problemáticas a las cuales históricamente grupos de personas se han enfrentado para exigir el acceso a sus derechos.

102

Una sociedad donde las personas sean excluidas por su origen étnico o nacional, apariencia física, color de piel, lengua, género, edad, discapacidades, condición social, situación migratoria, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencia sexual, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, estado civil o cualquier otra condición humana, claramente estarán siendo limitadas de sus derechos fundamentales.

¿Qué es la discriminación? entendiéndose por la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de alguno o algunos de los derechos humanos de las personas, grupos y/o comunidades, estén o no en situación de discriminación imputables a personas físicas o morales o entes públicos con intención o sin ella, dolosa o culpable, por acción u omisión, por razón de su origen étnico, nacional, raza, lengua, sexo, género, identidad indígena, identidad de género, expresión de rol de género, edad, discapacidad, condición jurídica, social o económica, apariencia física, condiciones de salud, características genéticas, embarazo, religión, opiniones políticas, académicas o filosóficas, identidad o filiación política, orientación sexual o preferencia sexual, estado civil, por su forma de pensar, vestir, actuar, gesticular, por tener tatuajes o perforaciones corporales, por consumir sustancias psicoactivas o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad de las personas frente al ejercicio de derechos. También será considerada como discriminación la bifobia, homofobia, lesbofobia, transfobia, misoginia, xenofobia, la segregación racial y otras formas conexas de intolerancia, el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones¹¹⁶.

Como se puede apreciar, la discriminación no sólo excluye e impide el acceso de las personas a sus derechos, sino que promueve la clasificación de grupos de personas que pueden o no sufrir las mismas injusticias sociales¹¹⁷ y también evidencia que algunos grupos son más afectados y atacados que otros. La discriminación se puede dar de tres formas:

¹¹⁶ Ley Para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México, (México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México), artículo 5.

¹¹⁷ Justicia social referirse a la necesidad de lograr un reparto equitativo de los bienes sociales. En una sociedad con justicia social, los derechos humanos son respetados y las clases sociales más desfavorecidas cuentan con oportunidades de desarrollo. Al no alcanzarse esto se da origen a la injusticia social En: <https://definicion.de/justicia-social/>



Cuadro 19: Formas de Discriminación

FORMAS DE DISCRIMINACIÓN	DEFINICIÓN
Discriminación directa	Se produce cuando por alguna circunstancia, se trata de manera diferente a una persona respecto al resto teniendo las mismas características y estando en las mismas circunstancias.
Discriminación Indirecta	Se produce cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros terminan por situar a una persona en una posición de desventaja con respecto al resto.
Segregación	Se refiere a cualquier forma de discriminación hecha en perjuicio de las mujeres en general o de un grupo determinado, por el simple hecho de pertenecer al género femenino o a un grupo señalado. Se escuda principalmente por lo general en prejuicios religiosos, culturales o sociales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de conceptos fundamentales.

Pero no siempre la discriminación puede ser considerada como tal, se dan distinciones que no son consideradas discriminatorias, éstas son llamadas distinciones justificadas, para que una distinción sea justificable debe tener las siguientes características (a) tener una justificación objetiva y razonable; esto es, debe perseguir una finalidad legítima; y (b) debe existir una relación razonable de proporcionalidad entre la finalidad y el medio empleado para lograrla¹¹⁸.

Para terminar la discriminación puede ser concebida como la piedra angular de otros muchos conflictos sociales como son la violencia (género, sexual, étnico, entre otras formas de violencia), exclusión, diferenciación, menos aprecio de las personas, entre muchos otros que se podrían enumerar, pero la principal problemática es que impide la construcción de una sociedad igualitaria y progresista, en otras palabras mientras persista la desigualdad como producto de la discriminación, ninguna sociedad podrá alcanzar paz, desarrollo, ni progreso. En este sentido el enfoque de igualdad y no discriminación tendrá

¹¹⁸Corte Interamericana de Derechos Humanos, “El Principio de Igualdad o No Discriminación en el Derecho Internacional”. (CIDH, 1990_), <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31086spa.pdf> , (Consultada el 20 de marzo de 2020).

En la Ciudad de México no se consideran hechos, acciones, omisiones o prácticas discriminatorias las siguientes: a) El ejercicio de un derecho humano; b) Las acciones legislativas, o de políticas públicas, las acciones afirmativas, las medidas positivas o compensatorias de la Ciudad de México que establezcan tratos diferenciados con el objeto de lograr la igualdad sustantiva de oportunidades y de trato; c) Los requerimientos basados en calificaciones, habilidades o conocimientos especializados exigidos para desempeñar una actividad determinada; d) La distinción establecida por las instituciones públicas de seguridad social de la Ciudad de México entre las personas aseguradas y la población en general; e) En el ámbito educativo, los requisitos académicos pedagógicos y de evaluación acordes con el nivel al que se vaya a ingresar; f) Los requisitos académicos que fomenten la inclusión y permanencia de toda persona en el sistema educativo regular de todo tipo; y G) El trato diferenciado que en su beneficio reciba una persona que padezca alguna enfermedad, respecto de otra persona sana.

En general, todas las que no tengan el propósito o efecto de anular o menoscabar los derechos y libertades o la igualdad de oportunidades y de trato de las personas, ni de atentar contra los derechos específicos y la dignidad humana.

Ley Para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México, (México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2020), artículo 7.



como objetivo final conseguir igualdad para todas las personas en el acceso de recursos y beneficios; de igual manera la No discriminación en los derechos humanos se asume en las políticas públicas como un proceso de democratización de los gobiernos.

2.2 ¿Por qué es importante el enfoque de igualdad y no discriminación en la acción gubernamental?

104

El derecho a la igualdad y no discriminación constituye el pilar sobre el que se construyen los demás derechos humanos, es obligación de todos los entes públicos y a cada una de y las personas servidoras públicas realizar acciones y medidas eficaces y necesarias para aquellos grupos que históricamente han sido excluidos y marginados en la construcción de políticas públicas, en rubros tales como: educación, trabajo, vivienda, procuración de justicia, salud, medio ambiente sano, alimentación, entre otros¹¹⁹.

En este sentido explicaremos la importancia de incorporar el enfoque de igualdad y no discriminación en la acción gubernamental. En primer lugar, la incorporación del enfoque en la administración del gobierno de la Ciudad de México permitirá: a) garantizar que todas los individuos gocen, sin discriminación alguna, de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Federal y local, así como de los tratados internacionales, b) impulsar, promover, gestionar y eliminación de obstáculos que limiten a las personas el ejercicio del derecho humano a la igualdad y a la no discriminación e impidan su pleno desarrollo, c) Su efectiva participación en la vida civil, política, económica, cultural y social de la Ciudad de México y d) Impulsar y fortalecer acciones para promover una cultura de sensibilización, de respeto y de no violencia en contra de las personas, grupos y comunidades en situación de discriminación.

Cuadro 20. Instrumentos legales Internacionales bases en materia de Igualdad y no discriminación en la Ciudad de México.

Instrumento internacional	Artículo	Mandato
Declaración Universal de los Derechos Humanos	1	Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.
	2	Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración

¹¹⁹ COPRED, “Lineamientos para el Diseño, Implementación y Evaluación de Programas, Acciones y Políticas Públicas con enfoque de Igualdad y no discriminación”, (México: COPRED, 2019).



Instrumento internacional	Artículo	Mandato
	7	fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.
Convención Americana sobre Derechos Humanos	1	Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
	24	Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección ante la ley.

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de documentos internacionales base en materia de Derechos Humanos¹²⁰.

Así mismo el gobierno cumple con sus obligaciones en materia del derecho a la igualdad y no discriminación, en sus leyes Nacionales y locales que se verán reflejadas directamente en el trabajo cotidiano y en sus instituciones, al asegurar que los planes, programas y acciones sean desarrollados en tiempo y forma, sin desestimar la importancia de que quienes realizan el trabajo de implementación incorporen, mediante un trabajo de sensibilización, los principios de los derechos humanos y derecho a la igualdad y no discriminación.

Cuadro 5. Instrumentos legales Nacionales en materia de Igualdad en la Ciudad de México

INSTRUMENTOS NACIONALES	ARTICULO	MANDATO
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	1	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

¹²⁰ En materia de Igualdad y no discriminación, existen diversos Convenios, Pactos y acuerdos que se derivan de acuerdo con el grupo o grupos de atención prioritaria a nivel internacional, pero el documento no tiene la finalidad de analizar cada instrumento legal, por lo cual sólo se menciona los documentos bases de los cuales parte México para promover y garantizar el derecho de igualdad y no discriminación.



INSTRUMENTOS NACIONALES	ARTICULO	MANDATO
		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.
Constitución Política de la Ciudad de México	4	<p>C. Igualdad y no discriminación</p> <p>1. La Ciudad de México garantiza la igualdad sustantiva entre todas las personas sin distinción por cualquiera de las condiciones de diversidad humana. Las autoridades adoptarán medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa.</p> <p>2. Se prohíbe toda forma de discriminación, formal o de facto, que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto o resultado la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de los derechos de las personas, grupos y comunidades, motivada por origen étnico o nacional, apariencia física, color de piel, lengua, género, edad, discapacidades, condición social, situación migratoria, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencia sexual, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, estado civil o cualquier otra. También se considerará discriminación la misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, islamofobia, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia. La negación de ajustes razonables, proporcionales y objetivos, se considerará discriminación.</p>
Ley para prevenir y eliminar la discriminación en la Ciudad de México	13	Los entes públicos, en el ámbito de su competencia y atribuciones, llevarán a cabo, entre otras medidas de prevención destinadas a eliminar la discriminación de las personas, grupos y comunidades en situación de discriminación que habitan o transitan en la Ciudad de México...
Lineamientos para el diseño, implementación y evaluación de programas, acciones y políticas públicas, con perspectiva de igualdad y no discriminación en la Ciudad de México	Octavo	<p>*Estos lineamientos se elaboran anualmente ante la necesidad de contribuir en el actuar gubernamental para la elaboración de estrategias complejas.</p> <p>Las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y alcaldías deben formular un diagnóstico para identificar y definir la(s) problemática(s) que se atenderá(n). Posteriormente, en su diseño y planeación que implica la realización de la estrategia, acción, programa o política pública, se deberán considerar los siguientes elementos:</p>



INSTRUMENTOS NACIONALES	ARTICULO	MANDATO
		1. Tomar como base las estrategias, líneas de acción, metas e indicadores establecidos en el Paped, 2019-2020. 2. Definir la población objetivo; 3. Tiempo estimado para obtener resultados; 4. Actividades/proyectos que darán cuenta del proceso que permitirá alcanzar la meta; 5. Costos, general y específicos; 6. Insumos requeridos; 7. Metodologías para la implementación; 8. Participantes involucrados; y 9. Productos que se obtendrán a mediano y largo plazo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los instrumentos Internacionales, Nacionales y Locales en Materia de Igualdad y no discriminación

En segundo lugar, el enfoque de igualdad y no discriminación permitirá atender tres objetivos de los 17 que señala la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, su plan de acción tiene como propósito poner fin a la pobreza, luchar contra las desigualdades y hacer frente al cambio climático; para su logro se integran a los diversos actores del desarrollo y, sobre todo, el compromiso de participación de los tres órdenes de gobierno¹²¹. Los ejes rectores de ésta son incorporar los principios de igualdad, inclusión social y económica; impulsar la universalidad, sustentabilidad y los derechos humanos; y adoptar un enfoque multidimensional de la pobreza que, además de considerar el ingreso de las personas, tomara en cuenta su acceso efectivo a otros derechos básicos como la alimentación, educación, salud, seguridad social y servicios básicos en la vivienda.

En materia de igualdad y no discriminación, su incorporación en los planes, políticas, programas y acciones permitirá:

¹²¹En el 2015 México y 192 países más forman parte de los Estados Miembros de las Naciones Unidas que adoptaron la Agenda para el Desarrollo Sostenible¹²¹. Los ejes rectores de ésta son incorporar los principios de igualdad, inclusión social y económica; impulsar la universalidad, sustentabilidad y los derechos humanos; y adoptar un enfoque multidimensional de la pobreza que, además de considerar el ingreso de las personas, tomara en cuenta su acceso efectivo a otros derechos básicos como la alimentación, educación, salud, seguridad social y servicios básicos en la vivienda.

Naciones Unidas, “Agenda para el Desarrollo Sostenible “Desigualdad y Discriminación en la Agenda 2030. Los Derechos Humanos y los ODS”, (2016), <http://www.onu.org.mx/desigualdad-y-discriminacion-en-la-agenda-2030/>, (consultada el 30 de abril 2020).



Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación y análisis del enfoque de igualdad y no discriminación.

En tercer lugar, la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación, permitirá a la de acuerdo con el plan de Gobierno de la Ciudad de México (2019-2024), disminuir desigualdades sociales, permitir oportunidades de acceso a los grupos discriminados a partir del fortalecimiento del derecho a la vivienda, la educación, la salud, la cultura y el espacio público.

Por último, la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación puede aplicarse como eje integrador, porque de acuerdo con el grupo que atiende, se vinculará o conectará con los otros enfoques, por ejemplo:

- Cuando atiende de manera específica mujeres, hombres, niñas, niños, los y las adolescentes, permite la vinculación con el enfoque de género. Así mismo se cumple con el objetivo 5 de la Agenda 2030.
- Cuando atiende, el respeto de todas las culturas, el derecho a la diferencia y la organización de la sociedad, de tal forma que exista igualdad de oportunidades, de trato y de posibilidades reales de participación en la vida política y social, se hace la conexión con el enfoque multicultural.
- Cuando se atiende a los grupos vulnerables en atención al ciclo de la vida, se vincula con el enfoque de Diversidad Etaria.

Por último, incorporar la transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación es el elemento que deben estar presente de manera coherente dentro de todo el trabajo que realiza la institución u organización. El objetivo final es conseguir igualdad para todas las personas en el acceso de recursos y beneficios; de igual manera la No discriminación en los derechos humanos se asume en las políticas públicas como un proceso de democratización de los gobiernos¹²².

¹²² Lineamientos para el Diseño, Implementación y Evaluación de Programas, Acciones y Políticas Públicas con enfoque de Igualdad y no discriminación, (México: COPRED, 2019).



2.3. ¿Cómo elaborar una política pública con enfoque de igualdad y no discriminación?

Con la finalidad de que las autoridades del Gobierno de la Ciudad de México cumplan con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho de igualdad y de no discriminación, las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y alcaldías deben formular un diagnóstico para identificar y definir las causas que se atenderán. Posteriormente diseñarán y planearán, planes, políticas, programas y acciones antidiscriminatorias utilizando la transversalización de este enfoque, como herramienta que orientará cada etapa para alcanzar un gobierno igualitario e incluyente, para ello deberán considerar los siguientes elementos:

109

1. Tomar como base las estrategias, líneas de acción, metas e indicadores establecidos en esto, no quiere decir que se limite la construcción de otras estrategias y líneas de acción que consideren importante incluir de acuerdo con las atribuciones y competencias de la institución, en que laboren las personas servidoras públicas responsables de políticas públicas.
2. Definir la población objetivo;
3. Tiempo estimado para obtener resultados;
4. Actividades/proyectos que darán cuenta del proceso que permitirá alcanzar la meta;
5. Costos, general y específicos;
6. Insumos requeridos;
7. Metodologías para la implementación;
8. Participantes involucrados; y
9. Productos que se obtendrán a mediano y largo plazo.¹²³

El propósito de la siguiente sección es esquematizar los lineamientos del diseño de una política publicación enfoque de igualdad y no discriminación, por medio de una serie de preguntas orientadoras que ayudará a guiar al servidor público con el diseño de cada etapa.

2.3.1. Elaboración de un diagnóstico

Se deberá elaborar un diagnóstico que será el resultado de la investigación y análisis por medio de la cual se identifican y definen la(s) problemática(s) que se atenderá(n) en materia de discriminación. Es recomendable que para la recabar información sobre discriminación en la Ciudad de México se utilice, estudios de caso, estudios etnográficos o bien método cualitativo, todos proporcionan información documentada. Depende de la situación y la especificidad, será el método que se elija para estudiar y comprender un problema social, no todos los problemas son iguales.

Con la obtención de información documental obtenida puedes plantearte las siguientes preguntas:

¹²³ Lineamientos para el Diseño, Implementación y Evaluación de Programas, Acciones y Políticas Públicas con enfoque de Igualdad y no discriminación, (México: COPRED, 2019), artículo octavo.



Cuadro 21: Preguntas Orientadoras para la elaboración del Diagnóstico a partir de información Documentada.

PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
<p>¿Cuáles son las obligaciones institucionales acordes a la competencia?</p> <p>¿Cuáles son las obligaciones institucionales en materia de igualdad y no discriminación? - incluyendo acciones afirmativas-</p>	<p>Identificar las obligaciones institucionales acorde a su competencia y obligaciones en materia de igualdad y no discriminación.</p>
<p>¿Se cuenta con informes oficiales que muestren las causas de discriminación para acceder al servicio que brinda la institución?</p>	<p>Analizar informes oficiales para conocer las causas de discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución.</p>
<p>¿Las acciones institucionales están alineadas con las disposiciones normativas nacionales e internacionales en materia de igualdad y no discriminación?</p>	<p>Identificar si las acciones realizadas guardan relación con la normatividad nacional e internacional en materia de igualdad y no discriminación.</p>
<p>¿Qué acciones se han realizado en la institución para transversalizar el enfoque de igualdad y no discriminación en la acción gubernamental?</p>	<p>Identificar si las acciones gubernamentales ya realizadas en materia de igualdad y no discriminación cumplen con la transversalización del enfoque.</p>
<p>¿Qué resultados han tenido las acciones gubernamentales con enfoque de igualdad y no discriminación implementadas por la institución?</p>	<p>Conocer los resultados que tuvieron las acciones gubernamentales en materia de igualdad y no discriminación cumplen con la transversalización del enfoque.</p>
<p>¿Cómo se reflejan dichos resultados en el acceso a los servicios que brinda la institución para garantizar la igualdad y no discriminación?</p>	<p>Conocer en qué parte de los servicios que brinda la institución se visibiliza la igualdad y no discriminación.</p>
<p>¿Cuáles son las acciones implementadas que mejores resultados han dado para erradicar las causas de discriminación en el acceso al servicio que brinda la institución?</p>	<p>Identificar de las acciones implementadas, cuál o cuáles fueron las de mejores resultados para eliminar las causas de discriminación en el acceso de servicios a la institución.</p>
<p>¿La institución ha recibido reclamación o quejas por discriminación en el acceso a los servicios de la institución?</p>	<p>Conocer si existen reclamaciones o quejas en el acceso a los servicios que brinda la institución por discriminación.</p>
<p>¿Cuál es la técnica y herramienta que se implementará para conocer de voz directa de la</p>	<p>Identificar las técnicas y herramientas utilizadas por la institución para conocer de la</p>



PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
población las causas de discriminación para acceder a los servicios que presta la Institución?	participación directa de la población las causas de discriminación en el acceso a los servicios que ésta brinda.
¿Cuáles son las propuestas de la población para resolver las causas de discriminación en el acceder a los servicios que presta la Institución?	Conocer las propuestas de solución dadas por la población para eliminar las causas de discriminación en el acceder a los servicios que presta la Institución
¿El análisis de género documental y participativo considera las diferentes causas de discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución (socioeconómico, área geográfica de residencia, grupos etarios, origen étnico, etc.)?	Dentro del análisis documental y participativo de la discriminación en el acceso a servicios de la institución, incorporar aspectos socioeconómicos, geográficos, grupos etarios y de origen étnico, entre otros.

Fuente: Elaboración Propia a partir de la investigación

Para reforzar la información documentada, se puede aplicar la investigación cuantitativa, ¿cuáles son las fuentes que puedes utilizar para obtener esa información?

- Se debe recurrir a estadísticas oficiales, estudios especializados en la materia, encuestas sobre género mapas donde se ubiquen las zonas con mayor desigualdad. La información de los datos deberá estar desagregada según sexo y análisis según otros ejes de desigualdad (edad, etnia, diversidad, territorio, etc.).
- Deberá realizarse análisis de los grupos afectados por la desigualdad de género (personas mayores, personas con discapacidad–auditiva, visual, física, intelectual, mental-, en situación o riesgo de calle, de violencia de género, infancia y familias, o que se encuentre considerado en el grupo de atención prioritaria¹²⁴. Para la obtención de los datos señalados arriba, se sugieren considerar las siguientes preguntas orientadoras:

Cuadro 24: Preguntas Orientadoras para recabar datos Cuantitativos

PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
¿Las causas de la discriminación identificadas en el acceso al servicio que brinda la institución afectan de igual forma a los grupos de atención prioritarios?	Conocer si las causas de la discriminación de acuerdo con los servicios que brinda la institución perjudican de la misma forma a cada grupo de atención prioritaria.

¹²⁴ De acuerdo con lo establecido en artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México, los grupos de atención prioritaria son: Mujeres; niñas; niños; personas adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas migrantes y sujetas de protección internacional; personas víctimas; personas con discapacidad; personas LGBTTTI; personas en situación de calle; personas privadas de su libertad; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afrodescendientes; personas de identidad indígena y minorías religiosas.



<p>¿Cuáles son los grupos prioritarios más afectados por diversas causas de discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución?</p>	<p>Identificar los grupos de atención prioritarios más afectados por diversas causas de discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución</p>
<p>¿Cuáles son las zonas de la Ciudad donde se da una mayor discriminación en el acceso a los servicios de la institución y se requiere implementar acciones gubernamentales con enfoque de igualdad y no discriminación?</p>	<p>Conocer las zonas de la Ciudad con mayor porcentaje de discriminación para acceder a los servicios de la institución y dónde se requiere implementar acciones con enfoque de igualdad y no discriminación.</p>
<p>¿Cuáles son las zonas de la Ciudad en donde la implementación de acciones gubernamentales con enfoque de igualdad y no discriminación han provocado que la discriminación disminuya en el acceso a los servicios que brinda la institución?</p>	<p>Conocer las zonas de la Ciudad en donde se han aplicado acciones con enfoque de igualdad y no discriminación, que ayudaron a disminuir la discriminación acceso a los servicios que brinda la institución.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación

Una vez que se cuenta con el diagnóstico, se debe comenzar a diseñar y planear las estrategias y acciones que formarán la política pública con enfoque de igualdad y no discriminación, no olvides tomar como base las líneas de acción, metas e indicadores que señala el PAPED 2019-2020.

2.3.2 Diseño y planificación de acciones con enfoque de igualdad y no discriminación.

Posteriormente del diagnóstico, se debe comenzar con el diseño y planeación acciones o política pública, es una **tarea difícil**, que requiere de un equipo de trabajo multidisciplinario para que se **obtenga la información precisa** de cada **especialista**, así como de tomar en cuenta la **opinión** de la **ciudadanía**, los **expertos** y los **servidores públicos, en la Ciudad de México en materia de igualdad y no discriminación, se señala como obligatoria tomar las tres estrategias y las líneas de acción del siguiente manera:**

- 1) **Definir la Población Objetivo:** es aquella a la que la **política pública estará en condiciones de atender.**
- 2) **Tiempo estimado para obtener resultados:** Es la asignación de plazos (Mensual, bimestral, trimestral y anual) en donde se reúnen todos aquellos procesos necesarios para asegurar el correcto desarrollo de cada acción o proyecto.
- 3) **Actividades/proyectos que darán cuenta del proceso que permitirá alcanzar la meta: son acciones** específicas; haciendo realidad las actuaciones definidas a nivel estratégico para un período de tiempo generalmente más corto que los programas.
- 4) **Costos, general y específicos:** Estimación de gastos a efectuar **dentro de la realización de un bien o un servicio. El costo general tiene la finalidad de atender objetivo general de la acción gubernamental y los costos específicos estarán destinados a actividades específicas.**



- 5) **Insumos requeridos:** aquellos bienes intermedios con los que se pueden producir otros bienes, es decir, productos semielaborados para producir otro.

Las siguientes preguntas servirán para orientar crear la estructura del diseño y planeación de acciones gubernamentales:

Cuadro 25: Preguntas Orientadoras para Diseño de Acciones Gubernamentales.

PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
<p>¿Se realiza una revisión exhaustiva de la normatividad nacional e internacional sobre igualdad y no discriminación, para preparar las acciones gubernamentales que sirvan para erradicar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución?</p>	<p>Analizar y revisar exhaustivamente la normatividad nacional e internacional sobre igualdad y no discriminación, para diseñar acciones gubernamentales para erradicar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución</p>
<p>¿Se consideran como base los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de Agenda2030, para preparar las acciones gubernamentales que sirvan para erradicar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución?</p>	<p>Revisar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, para diseñar acciones gubernamentales que sirvan para erradicar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución.</p>
<p>¿Qué estrategias y líneas de acción del PAPED 2019-2020 se pueden llevar acabo de acuerdo con las atribuciones y competencias de la institución, para erradicar la discriminación?</p>	<p>Revisar e identificar las estrategias y líneas de acción que puede llevar acabo la institución de acuerdo con sus atribuciones y competencias para garantizar el derecho de igualdad y no discriminación.</p>
<p>¿Cuáles son las alternativas de solución que plantea el diagnóstico para eliminar la discriminación de la institución en el acceso a sus servicios?</p>	<p>Plantear soluciones para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución.</p>
<p>¿Existen objetivos específicos atienden las necesidades específicas de mujeres y hombres; de acuerdo con el de grupos de atención prioritaria al que pertenecen para acceder a los servicios de la institución?</p>	<p>Identificar si los objetivos específicos se central en dar solución a las necesidades específicas de mujeres y hombre de acuerdo con el grupo de atención prioritaria al que pertenecen en cuanto al acceso a los servicios de la institución.</p>
<p>¿Se definen objetivos específicos que sirven para lograr el objetivo general y eliminar la discriminación en el acceso al servicio de la institución?</p>	<p>Identificar si los objetivos específicos como aspectos que deben realizarse para contribuir al logro del objetivo general de eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de institución.</p>



PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
<p>¿Se plantea una meta que reflejen el cumplimiento del objetivo general de erradicar la discriminación en el acceso al servicio de la institución?</p> <p>¿Se plantean metas que reflejen el cumplimiento de los objetivos específicos para erradicar la discriminación de acuerdo con el grupo prioritario al que pertenecen para acceder al servicio de la institución?</p> <p>Población Objetivo: ¿Cuáles son las características consideradas para definir la población objetivo, que será beneficiada con las acciones gubernamentales antidiscriminatorias para brindar acceso a los servicios de la institución?</p> <p>¿La población objetivo se establece de acuerdo con las metas y acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución?</p> <p>Tiempo estimado para obtener resultados: ¿Se define plazos determinados (corto, mediano y largo plazo) para realizar las acciones gubernamentales realizadas para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución, de acuerdo con los objetivos y metas?</p> <p>¿Se define plazos determinados (corto, mediano y largo plazo) para obtener resultados de la realización de las acciones gubernamentales realizadas para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución?</p>	<p>Formular una meta de acuerdo con el objetivo general, para erradicar la discriminación en el acceso al servicio de la institución.</p> <p>Formular metas de acuerdo con los objetivos específicos, para erradicar la discriminación de acuerdo con el grupo de atención prioritaria al que pertenecen, en el acceso al servicio de la institución.</p> <p>Identificar las características de la población objetivo al que se aplicarán las acciones gubernamentales en la búsqueda de eliminar la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución</p> <p>Identificar si de acuerdo con las metas y acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en los servicios que brinda la institución son otro referente para definir la población objetivo.</p> <p>Establecer tiempo estimado para la implementación las acciones gubernamentales realizadas para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución, de acuerdo con los objetivos y metas</p> <p>Establecer tiempo estimado para la obtención de resultados para obtener resultados de la implementación de las acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución</p>



PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
<p>Actividades/proyectos que darán cuenta del proceso que permitirá alcanzar la meta:</p> <p>¿Las acciones están orientadas específicamente a lograr la discriminación en el acceso a los servicios de la institución de acuerdo con sus atribuciones y obligaciones?</p> <p>¿Las acciones están orientadas específicamente a lograr la transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación en el acceso a los servicios de la institución de acuerdo con sus atribuciones y obligaciones?</p> <p>¿Se establecen acciones para capacitar o sensibilizar en materia de género constantes, al personal encargado de las acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en el acceso al servicio de la institución?</p> <p>¿Se establecen acciones sistemáticas para la comunicación social o campañas de difusión que apoyen y visibilicen la diversidad cultural, social, étnica, de género y sexual, con el fin de eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución?</p> <p>¿Se cuentan acciones para promover la cultura de la denuncia y participación grupos de atención prioritaria, para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución?</p> <p>¿Las acciones están orientadas específicamente a lograr la igualdad y no discriminación de un grupo o grupos afectados por la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución?</p>	<p>Identificar si las acciones están encaminadas a eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución de acuerdo con las atribuciones y obligaciones.</p> <p>Identificar si se tiene como objetivo lograr la transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación en el acceso a los servicios de la institución de acuerdo con sus atribuciones y obligaciones.</p> <p>Conocer si se tienen contempladas acciones de capacitación y sensibilización constantes del personal encargado de las acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en el acceso al servicio de la institución.</p> <p>Conocer si se cuentan con acciones para la comunicación social o campañas de difusión que apoyen y visibilicen la diversidad cultural, social, étnica, de género y sexual, con el fin de eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución</p> <p>Conocer si se cuentan con acciones para promover la cultura de la denuncia y participación de mujeres y hombres, particularmente de los grupos de atención prioritaria para eliminar la desigualdad de género en el acceso a los servicios de la institución</p> <p>Identificar si las acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución están orientados a lograr la igualdad y no discriminación de un grupo o grupos afectados.</p>



PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
<p>Presupuesto: Costos, general y específicos</p> <p>¿Los documentos presupuestarios cuentan con enfoque de igualdad y no discriminación (manual de programación, presupuestación, POA's) para eliminar la discriminación en el acceso en el servicio de la institución?</p> <p>¿Se define en el POA's el costo general para el diseño de las acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en el acceso en el servicio de la institución?</p> <p>¿Se definen del POA's costos específicos (asignación de personal responsable o posible contratación, insumos, objetivos específicos y metas) durante el diseño de las acciones para eliminar la discriminación en el acceso en el servicio de la institución?</p> <p>Insumos requeridos:</p> <p>¿Se tiene previstos los insumos que se necesitaran para visibilizar en productos las acciones gubernamentales para disminuir la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución?</p> <p>¿Se cuenta con un formato para solicitar los insumos previstos al área de administración para lograr la eliminación de la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución?</p> <p>Participantes involucrados:</p> <p>¿Existe personal encargado (enlace) de realizar la coordinación y vinculación con la transversalizadora especializada en materia de igualdad y no discriminación, que permita la orientación durante el diseño de las acciones para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución?</p>	<p>Identificar si se cuenta con un documento presupuestario para la realización de acciones gubernamentales con enfoque de igualdad y no discriminación, para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución.</p> <p>En el POA's se contempla y define el costo general de las acciones gubernamentales diseñadas para la eliminación de la discriminación en el acceso a los servicios de la institución.</p> <p>En el POA's se contempla y define costos específicos, para personal encargado o contratación de personal, insumos, objetivos específicos y acciones gubernamentales diseñadas para la eliminación de la discriminación en el acceso a los servicios de la institución.</p> <p>Definir los insumos que se requieren para la emisión de productos que hagan visibles en la realidad las acciones gubernamentales para disminuir la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución.</p> <p>Conocer si existen formato para la solicitud de insumos al área de administración para lograr la eliminación de la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución.</p> <p>Conocer sí existe coordinación y colaboración entre el personal de la Institución o en su caso entre el enlace y la Transversalizadora especializada en igualdad y no discriminación para la orientación o capacitación durante el diseño y planeación de acciones gubernamentales que eliminen la discriminación en el acceso a los servicios de la institución</p>



PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
¿Existe personal institucional (enlace) para llevar a cabo la vinculación y coordinación intersectorial, que favorezca el diseño y planeación de acciones gubernamentales que eliminen la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución?	Conocer si existe personal institucional o en su enlace para la vinculación y coordinación intersectorial que favorezca el diseño y planeación de acciones gubernamentales que eliminen la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios que brinda la institución

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del Ciclo de Políticas Públicas

Después de diseñar y planear acciones que permitan eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de una institución, se continua con la fase de implementación.

2.3.3 Implementación de política pública con enfoque de igualdad.

Son aquellas acciones con enfoque de igualdad y no discriminación efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. Así como las medidas especiales, que se traducen en un tratamiento diferenciado a las personas que integran un grupo identificado como excluido y víctima de una situación de desigualdad estructural, el cual se justifica en la obligación de transformar las condiciones desfavorables, en oportunidades de acceso.

Para la implementación debe considerarse los siguientes puntos:

- 1) **Metodologías para la implementación:** Son las técnicas y herramientas para llevar a cabo la realización de las acciones gubernamentales.
- 2) **Análisis de factibilidad:** es la posibilidad que tienes las acciones gubernamentales de ser instrumentada en las circunstancias actuales de un particular entorno.
- 3) **Participantes involucrados:** se sustenta en el ejercicio y trabajo de vinculación, coordinación interinstitucional y de cooperación, donde participan gobierno, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y grupos académicos.
- 4) **Medidas positivas o emergentes:** Aquellas de carácter temporal (acción afirmativa, Medidas de inclusión y exclusión) que se implementan para lograr la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en los servicios de salud, educación, trabajo, justicia o cualquier otro a favor de las personas, grupos y comunidades de atención prioritaria, a fin de alcanzar, en condiciones de igualdad, su participación en la vida pública, y eliminar prácticas discriminatorias.¹²⁵

¹²⁵ Ley de Igualdad sustantiva entre Mujeres y Hombres en la Ciudad de México. (México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2017), artículo 5

Para mayor información sobre las medidas positivas o de emergencia, consultar el artículo Décimo de Lineamientos para el Diseño, Implementación y Evaluación de Programas, Acciones y Políticas Públicas con enfoque de Igualdad y no discriminación, (2019) COPRED, en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/80e33df5b2d5ae139221f64ba6332f8b.pdf



5) **Productos que se obtendrán a mediano y largo plazo:** Son los bienes con los que se materializan los insumos, presupuesto, los objetivos, metas y acciones implementadas.

Las siguientes preguntas pretenden ser la guía para el análisis de la implementación de las acciones gubernamentales:

Cuadro 26: Preguntas Orientadoras para la Implementación

PREGUNTA ORIENTADORA	OBJETIVO
<p>Metodología para la Implementación: ¿Se establece técnicas y herramientas para la realización de acciones gubernamentales que erradiquen la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución?</p> <p>¿Se establece el inicio de la implementación de la acción gubernamental para erradicar la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución?</p> <p>¿Se diseña un registro administrativo para dar cuenta de la implementación de la acción gubernamental para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución?</p> <p>Análisis de Factibilidad: ¿Se contempla la factibilidad de las acciones gubernamentales para erradicar la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución a partir del análisis legal, político, presupuesto y administrativo?</p> <p>Participantes Involucrados: ¿El personal encargado de la implementación de las acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución, realizando una revisión y análisis constante de la normatividad y trabajo legislativo en materia de género?</p> <p>¿Se cuenta con personal institucional (enlace) para llevar acabo la vinculación y coordinación interinstitucional durante la implementación de las acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución?</p>	<p>Identificar la metodología de implementación utilizada para llevar acabo las acciones que logren eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución</p> <p>Conocer el momento exacto en que se deberá iniciar la aplicación de la acción gubernamental para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución.</p> <p>Conocer si existe un registro para dar cuenta de la implementación de la acción gubernamental para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución.</p> <p>Realizar un análisis de factibilidad a partir de aspectos legales, políticos, presupuesto y administrativo, para la realización de acciones que logren eliminar la discriminación en los servicios que brinda la institución.</p> <p>¿El personal encargado de la implementación de las acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución, realizando una revisión y análisis constante de la normatividad y trabajo legislativo en materia de género?</p> <p>¿Se cuenta con personal institucional (enlace) para llevar acabo la vinculación y coordinación interinstitucional durante la implementación de las acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución?</p>



PREGUNTA ORIENTADORA	OBJETIVO
<p>¿Se cuenta con personal institucional para llevar a cabo la vinculación y coordinación intersectorial durante la implementación de las acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución?</p> <p>¿Se establecen acciones para capacitar o sensibilizar en materia de género al personal encargado de implementar las acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución?</p> <p>Acciones emergentes: ¿Durante el proceso de implementación de acciones para eliminar la desigualdad de género en el acceso al servicio de la institución se requirió tomar decisiones emergentes (medidas de nivelación, medidas inclusión o Acciones afirmativas)?</p> <p>Productos que se obtendrán a mediano y largo plazo: ¿Cuáles son los productos en que se materializan los insumos, el presupuesto, los objetivos, metas y las acciones de gubernamentales para eliminar la discriminación en los servicios que brinda la institución?</p> <p>¿Qué productos se obtendrán durante el proceso de implementación de las acciones para la eliminación de la discriminación en los servicios que brinda la institución se tienen contemplados (corto, mediano y largo plazo)?</p>	<p>¿Se cuenta con personal institucional para llevar a cabo la vinculación y coordinación intersectorial durante la implementación de las acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución?</p> <p>¿Se establecen acciones para capacitar o sensibilizar en materia de género al personal encargado de implementar las acciones gubernamentales para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios de la institución?</p> <p>¿Durante el proceso de implementación de acciones para eliminar la desigualdad de género en el acceso al servicio de la institución se requirió tomar decisiones emergentes (medidas de nivelación, medidas inclusión o Acciones afirmativas)?</p> <p>Identificar los productos en que se materializan los insumos, el presupuesto, los objetivos, metas y las acciones de gubernamentales para eliminar la discriminación en los servicios que brinda la institución.</p> <p>Identificar los productos se obtendrán (a corto, mediano y largo plazo) durante el proceso de implementación de las acciones para la eliminación de la discriminación en los servicios que brinda la institución</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del Ciclo de Políticas Públicas

De acuerdo con los resultados reflejados durante el proceso de implementación se deberá construir un informe de seguimiento que posteriormente permitirá evaluar las acciones gubernamentales y conocer si debe o no reestructurarse.



2.3.4. Seguimiento

El seguimiento es una fuente valiosa de información sobre la repercusión real de los cometidos realizados y sobre los nuevos problemas que pueden surgir y que no se habían contemplado en el diseño de las acciones o como resultados de nuevos contextos sociales (ejemplo la discriminación surgida por un acontecimiento como epidemias, pandemias o sismos de gran magnitud).

¿Cuáles son los progresos obtenidos de las acciones implementadas? Las siguientes preguntas servirán para poder ir creando un informe de seguimiento de las acciones y medidas tomadas para erradicar la discriminación.

Cuadro 27: Preguntas Orientadoras para Seguimiento

PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
¿Se cuenta con una estrategia para llevar a cabo el seguimiento de objetivos, metas y acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución?	Identificar la metodología utilizada para efectuar el seguimiento de objetivos, metas y acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución
¿Qué instrumentos o herramientas se utilizan para el seguimiento de objetivos, metas y acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución? ¿Existe un responsable (enlace) de dar seguimiento a las acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en el acceso al servicio que brinda la institución?	Identificar si existe un responsable de dar seguimiento a las acciones para eliminar la discriminación en el acceso al servicio que brinda la institución
¿Existe un responsable (enlace) que se encarga de la recopilación, análisis, síntesis de la información obtenida durante la implementación de las acciones para eliminar la discriminación en los servicios que brinda la institución, para registrarla de forma escrita y electrónica?	Conocer si existen documentos en donde se registró el seguimiento de las acciones gubernamentales implementadas para eliminar la discriminación en el acceso al servicio que brinda la institución.
¿El seguimiento de las acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en el acceso al servicio que brinda la institución de manera (mensual, bimestral o trimestral) para conocer el avance de éstas?	Conocer si la información del seguimiento de las acciones gubernamentales para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios que brinda la institución se realizará con un tiempo determinado.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del Ciclo de Políticas Públicas.

El seguimiento de estas acciones permitirá la construcción de un informe que servirá para evaluar la efectividad de éstas, la evaluación de las acciones permite dar cumplimiento a la rendición de cuentas



ante las y los propios destinatarios de las iniciativas, puesto que finalmente la acción realizada apunta a garantizar sus derechos.

2.3.5. Evaluación

La evaluación es la última fase del ciclo de vida de una política pública, es una acción fundamental en la gestión pública. Aunque también puede ser considerada como la etapa de retroalimentación, su importancia radica en que, a través de ella, se generan recomendaciones que incrementan la eficacia y la eficiencia de las acciones de un gobierno.¹²⁶

121

La Evaluación puede llevarse de manera externa o interna, se recomienda que se un agente externo quien la lleve a cabo, pues no se puede ser juez y parte de este proceso.

- Evaluación externa: Elaborada por un equipo consultor totalmente ajeno a la institución que implementa la política. Estos expertos cuentan con metodologías sólidas para efectuarla.
- Evaluación interna: Efectuada por un equipo de servidoras o servidores públicos que trabaja para la dependencia encargada de operar la política pública.

Para el caso de la evaluación de derechos humanos, se necesita utilizar indicadores estructurales, Indicadores de Proceso e Indicadores de Resultado¹²⁷.

La evaluación también contribuye a la Transparencia y la Rendición de Cuentas de los sujetos obligados a través de la generación, publicación y seguimiento a la información sobre los indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos de manera completa.¹²⁸

¿Cuáles es la forma de evaluar resultados? Las siguientes preguntas ayudarán para poder obtener información que nos permita evaluar los resultados que se obtendrán durante la implementación y seguimiento.

¹²⁶La evaluación no siempre tiene que efectuarse en la última fase de la política pública, también se puede realizar durante todo el ciclo de vida. El Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa Anual de Evaluación, (2008), Cámara de Diputados, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp1152008.pdf>, (consultado el 20 de marzo de 2020).

¹²⁷ Estructurales: ayudan a captar la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos.

De proceso: que permiten estimar los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en resultados deseados

De resultados: logran capturar los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en determinado contexto. En el caso de la evaluación de políticas públicas se centrará en indicadores de proceso. De acuerdo con lo que establece la parte de evaluación del Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (PAPED) 2019-2020, COPRED, disponible en: <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/PAPED%202019-2020.pdf>

¹²⁸ Ley de Transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas de la Ciudad de México. (México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México), artículo 6, Fracción XII.



Cuadro 28: Preguntas Orientadoras para la Evaluación

PREGUNTAS ORIENTADORAS	OBJETIVO
<p>¿La acción gubernamental para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios brindados por la institución reflejan la transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación?</p>	<p>Conocer si las acciones para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios brindados por la institución cumplen con la transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación</p>
<p>¿Qué tipo de indicadores se utilizan para medir el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad, de las acciones implementadas para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución?</p>	<p>Identificar el tipo de indicadores utilizados para medir el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad, de las acciones implementadas para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución.</p>
<p>¿Se realizan evaluaciones en distintos sentidos ya sea de consistencia y resultados de diseño, de impacto, de indicadores, de procesos, evaluación específica o de desempeño, estratégica, externa o complementaria de las acciones para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución?</p>	<p>Identificar las evaluaciones realizadas para conocer los resultados en el diseño, de impacto, de indicadores, de procesos, evaluación específica o de desempeño, estratégica, externa o complementaria de las acciones para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios de la institución.</p>
<p>¿Los recursos financieros previstos e invertidos y de las actividades previstas y realizadas, relativos a la transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación fueron óptimos?</p>	<p>Identificar si los recursos financieros previstos e invertidos para la realización de actividades previstas y realizadas, relativos a la transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación.</p>
<p>¿Los datos obtenidos de las acciones para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios brindados por la institución permiten cumplir con la rendición de cuentas de la política pública?</p>	<p>Conocer si los datos arrojados de las acciones para eliminar la discriminación en el acceso a los servicios brindados por la institución permiten cumplir con la rendición de cuentas.</p>

Para terminar, las preguntas orientadoras que se ofrecen en este apartado sólo tienen la finalidad de ayudar a las y los servidores públicos encargados de la construcción de una política pública, no tiene intención de limitar el surgimiento de otras preguntas que complementen y mejoren su construcción.



TÍTULO III. SUMARIO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN. INDICADORES, INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS Y DE GÉNERO

Una buena planificación, combinada con un seguimiento y una evaluación eficaces, pueden desempeñar un rol importante para mejorar la eficacia de los programas y proyectos de desarrollo.

1. Seguimiento y Evaluación.

Una vez que mediante la planeación hemos definido los objetivos que se deben alcanzar, establecido las estrategias para su logro, asignado los recursos e iniciado la implementación de nuestra acción gubernamental debemos dirigir los esfuerzos en darle **seguimiento**, que es parte del propio proceso de la acción y no debe ser visto como algo adicional e independiente.

Existen varias definiciones de seguimiento¹²⁹ pero sus elementos constantes permiten conceptualizarlo como la acción que las personas interesadas llevan a cabo en un período determinado para revisar de forma periódica el avance en la implementación de la acción gubernamental y el cumplimiento de los objetivos propuestos, de tal forma que se pueda obtener información para conocer la eficacia y eficiencia de nuestra planeación y, en su caso, determinar si es necesario reorientar algún aspecto de la planeación a efecto que se garantice el cumplimiento de los objetivos definidos.

El seguimiento permite reconducir desviaciones en la ejecución de la acción gubernamental y proponer los ajustes necesarios y contempla:

- Establecimiento de indicadores;
- Diseño de sistemas de recopilación de información relacionada con estos indicadores;
- Recopilación y registro de la información;
- Análisis de la información;
- Uso de los resultados del análisis de la información para mantener la acción gubernamental en vigencia.

Lo que se busca identificar con el seguimiento incluye:

- Si se están llevando las acciones planeadas previamente y de forma eficaz
- ¿Cuáles son las posibles problemáticas que se afrontan o pronostican que se deben tener en cuenta para asegurar el logro de los resultados?
- ¿Deben implementarse cambios en las fases siguientes?

¹²⁹ Verónica, Viñas y Ada Ocampo Cobos. Conceptos Clave de Seguimiento y Evaluación de Programas y Proyectos, breve guía, (Perú: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, s.a., 2006).



- ¿Continuarán siendo pertinentes para el logro de los resultados previstos lo planeado y lo que se lleva cumplido?
- ¿Siguen siendo pertinentes y eficaces los efectos que se han previsto para lograr todos los impactos, objetivos y prioridades planeados?
- ¿Existen buenas prácticas en la acción gubernamental o cuáles áreas de oportunidad deben tomarse en cuenta para próximas planeaciones?

Hay una gran variedad de enfoques y herramientas que se pueden aplicar al seguimiento, pero siempre debe asegurarse un equilibrio entre los datos que proporcionan información sobre los avances, la verificación de que si los avances que se informan son exactos o no y la retroalimentación de los actores vinculados con la acción gubernamental ya sea como responsables de su implementación o receptor de sus beneficios.

El seguimiento proporciona las bases para la **evaluación**, que es una herramienta fundamental pues complementa al seguimiento al proporcionar una valoración independiente con una valoración rigurosa de lo que funcionó y no funcionó para el logro de los objetivos, su realización puede ser durante o con posterioridad de la implementación de la acción gubernamental.

La evaluación consiste en la comparación entre los impactos reales de la acción gubernamental con los objetivos planeados, implica una valoración rigurosa y genera evidencia e información objetiva que permite la toma de decisiones fundamentadas y planear de forma estratégica, además que contribuye a la rendición de cuentas.

La evaluación puede ser realizada por especialistas internos o externos a la institución que implementa la acción gubernamental pero también puede invitarse a participar a aquellas personas beneficiadas con el impacto de la acción en cuyo caso se transforma en una evaluación participativa en donde se otorga protagonismo a las personas como destinataria última de las acciones y así la evaluación cobra mayor legitimidad y enriquece la perspectiva.

Un factor importante dentro de la evaluación es continuar con la inclusión del **enfoque de derechos humanos y perspectiva de género** que sirve para medir los efectos, consecuencias y beneficios diferenciados que la acción gubernamental ha tenido, o puede tener, para hombres y mujeres, niños y niñas.

Pero es importante considerar que la perspectiva de género se integra desde la etapa de planeación, cuando se identifica el problema a solucionar, se definen responsables y personas involucradas, es decir, hombres, mujeres.

En este sentido se evalúa si las necesidades prácticas e intereses estratégicos de las mujeres y hombres se reflejan en la acción gubernamental de forma diferenciada, así como su control y su acceso a los recursos, para tal efecto se debe tener en cuenta:

- Si se ha incluido la perspectiva de género en todas las fases del proyecto.
- La contribución de los distintos intervinientes en la acción gubernamental, su rol en los procesos de toma de decisiones y la distribución del tiempo.



- El acceso y control a los recursos distinguiendo entre hombres y mujeres.
- El grado de organización del grupo beneficiario y su capacidad adquirida para buscar nuevas soluciones a sus necesidades y problemas.
- Si se han dispuesto los canales de participación para hombres y mujeres, niños y niñas.
- Si se han contemplado medidas de acción positiva compensadoras de los desequilibrios preexistentes.

La evaluación se operacionaliza definiendo los criterios de evaluación que deberán a su vez traducirse en los instrumentos de seguimiento y evaluación: los indicadores.

Los indicadores no son ni el origen ni la finalidad de una investigación, proceso, programa o un evento, **son sólo una herramienta** que exterioriza una parte de un procedimiento, debe estar enmarcado en un método o un **marco de referencia**¹³⁰, que aporte el resto de las facetas de lo que se quiere conocer, así que no es posible partir de un indicador para explicar la realidad, ni tampoco a la inversa, expresar en un indicador toda la realidad (o proceso); en todo caso se podría contar con dos o más tipos de **datos**¹³¹, para elaborar una **medida cuantitativa** o una **observación cualitativa** que se complementen y den respuesta a una hipótesis o a una observación establecida con anterioridad.

2. Indicadores.

2.1 ¿Qué es un indicador?

La CEPAL refiere que “**Una definición de indicador** (...) sería; “La especificación cuantitativa y cualitativa para **medir el logro de un objetivo**, aceptada colectivamente por los involucrados en el proyecto como adecuada para lograr el objetivo correspondiente” (...) los indicadores deben, por el papel que cumplen, **ser suficientes** como para ser utilizados en diferentes momentos no sólo al final del proyecto. Para ello es necesario el uso de metas intermedias.”. (CEPAL 2005)

Un indicador es una medida observable para demostrar que algo ha cambiado, es una idea del resultado que se intenta alcanzar o del efecto que se espera obtener, además produce un tipo de información que ayudará a las personas planeadoras a tomar mejores decisiones.

¹³⁰ El marco de referencia es una compilación detallada de conceptos organizados, teorías y reglamentos que enmarcan el tema y/o problema sobre el cual se quiere conocer; también en él se describe el planteamiento del problema, los objetivos, su justificación y los principios, paradigmas, categorías y/o modelos relacionados. Además, suele señalar cuáles son los algoritmos que se deben seguir para desarrollar estrategias de valoración, de seguimiento, y/o de interpretación de los resultados que se obtengan; su principal función es establecer una guía centrada en el problema.

¹³¹ Se le denomina dato a la información de las características de las personas, cosas, organizaciones, instituciones, eventos o procesos; que será un insumo para describir un evento, una acción o una opinión, lo que les da esta condición es que sean recolectados en forma sistemática bajo un método preestablecido, para que pueda ser replicado consecutivamente. Al acumular datos se pueden hacer interpretaciones del “todo” sobre lo que se reunió información; esos datos cuando son suficientes y de calidad permiten hacer inferencias y análisis, pues representan un acumulado de individualidades que expresan generalidades, también los datos pueden ser resultado de una observación.



En general los indicadores son un tipo especial de **variables**¹³², ya que pueden ser una sola, o la expresión de la relación de dos o más variables, dependiendo de a “qué” estén dando respuesta, en general se puede decir que es una representación sintética de la realidad que ha sido considerada como la más relevante a partir de lo establecido en el marco de referencia y va a expresar una característica específica, observable y medible, eso lo convierte, como ya se explicó, en una herramienta que va a expresar una parte del tema de interés. Se puede decir además que son una medida imperfecta de la dimensión que pretende representar, por ello, uno solo no siempre muestra exactamente lo que se requiere, ya que algunos **fenómenos son multidimensionales**; la solución es el uso de varios indicadores, o que estos, formen parte de un sistema de información.

Un indicador es importante en la medida que atiende una necesidad de información específica, que tiene una finalidad; puede ser “diseñado” es decir, expresado por medio de una operación que permita obtener un porcentaje, una tasa o un índice, o simplemente ser una variable que aporta lo que se necesita saber en torno a un tema; pero es esencial que parta de un modelo explicativo o teórico sobre la dimensión que se busca conocer.

Los indicadores permiten obtener una medida cuantitativa o una observación cualitativa que pueden ser cuantificada (por ejemplo, las opiniones, preferencias o valoraciones que las personas hacen de determinado fenómeno); también es posible recabar información cualitativa, para entender el contexto y el significado que éste adquiere para los actores sociales. Ambos tipos de información son complementarios y, en general, aportan un punto de partida para hacer evaluaciones.

2.2 Indicadores e información cuantitativa y cualitativa

Los **indicadores cuantitativos** son una expresión numérica que usa categorías o expresiones que son valores numéricos asignados, y basados en información sobre objetos, hechos o acontecimientos, directamente observables y verificables; parten de datos estructurados que puedan expresarse primordialmente como una cantidad, ya sean cifras, porcentajes o tasas, en general son “estadísticos”, y permiten hacer inferencias generales; suelen invisibilizar las características individuales.¹³³

La **información cualitativa**, es una recopilación que describe un aspecto de la realidad, suele profundizar en temas de interés y permiten “ver” la asociación o relación entre contextos estructurales y situacionales. Pueden ser desde una relación de actividades realizadas (en forma descriptiva), hasta

¹³² Una variable es la expresión de fenómenos medibles que cambian a través del tiempo o que difieren de un lugar a otro, o de una persona a otra; es decir son características de los sujetos (personas, objetos o acciones) bajo estudio o análisis, y se llaman variables porque justamente señalan la diferencia de las mediciones de un fenómeno determinado entre un sujeto y otro.

¹³³ Desde el punto de vista estadístico, las variables se clasifican en categoriales o numéricas. Las primeras, son aquellas variables cuya expresión no es numérica (por ejemplo, género, tipo de familia, nacionalidad, etc.), pero que podemos contabilizar de acuerdo con la categoría a la que pertenece cada uno de los individuos. Las segundas, las variables numéricas, son aquellas que miden fenómenos cuya expresión es numérica; por ejemplo, ingreso, peso, talla. En estadística, los indicadores cualitativos son los categoriales y los indicadores cuantitativos son los de variables numéricas (discretas o continuas).



un esquema de inferencias obtenidas persona a persona sobre percepciones, opiniones, evaluaciones o juicios; generalmente se presentan en grandes volúmenes.

Estos indicadores corresponden a los recuadros A, B y C de la clasificación realizada por ACNUR en la infografía “Categorías de indicadores utilizados para los derechos humanos”; la información cualitativa corresponde a lo señalado en el recuadro D. (vid infra p. 153)

2.3. Los criterios de validez de los indicadores

La **validez** de los indicadores reside en su **confiabilidad**, y esa se obtiene a partir del uso de **información de calidad**, que representa universos¹³⁴ específicos, bien delimitados, donde se pueden señalar conjuntos¹³⁵ y subconjuntos¹³⁶. Deben cumplir con criterios básicos:

- Ser **válidos** (miden lo que se pretende medir).
- Ser **pertinentes** (identifican elementos que dan cuenta de la situación).
- Ser **confiables** (pueden ser utilizados por distintas personas y se obtienen resultados similares y congruentes).
- Ser **comparables** (factibles de ser comparados en el tiempo y en el espacio).
- Ser **sencillos** (son resultado de un cálculo simple y son relativamente fáciles de obtener).
- Ser **objetivos** (están basados en información de fuentes reconocidas y/o oficiales).
- Que exista un **ente responsable** de su generación.

Es recomendable que una vez que se cuenta con un marco de referencia, y se han establecido los parámetros de calidad, se haga una revisión de la información existente, para no duplicar esfuerzos en la generación de información, que se traduzca en uso ineficaz e ineficiente de recursos materiales y económicos como de capital humano.

2.4. Ficha de indicador.

Un indicador, entonces, debe ser la expresión de una medida, debe ser sencillo y expresar claramente que está midiendo, es decir, qué parte de la realidad representa, siendo fácil de reconocer por quienes lo usan, y muy importante debe contar con el **esquema del algoritmo** para su cálculo con el fin de ser replicable.

¹³⁴ El Universo de datos, es la información sobre el total de los sujetos que cumplen con la condición establecida en el marco de referencia, entre más exhaustiva sea la recolección se garantizará la calidad de la información.

¹³⁵ Cuando se tiene un universo de datos, es necesario sistematizarlos para facilitar su manejo, dependiendo del tamaño del universo, se pueden separar en grupos que cumplan con condiciones específicas dependiendo de los objetivos establecidos; en resumen, un conjunto es un grupo de sujetos que se agrupan porque tienen características o elementos en común.

¹³⁶ Los conjuntos y subconjuntos de datos permiten desgloses hechos a partir de la aplicación de criterios de sistematización con fin de tener un universo dividido en grupos, subconjuntos o categorías, las cuales deben determinarse a partir de las necesidades finales de análisis que se encuentra dentro del marco de referencia.



La forma de construir dicho esquema del algoritmo es sencilla y se representa en lo que comúnmente se le llama “**ficha del indicador**”, existen diversas figuras para desarrollar el algoritmo, por lo general se requieren cuatro elementos mínimos: **nombre, definición, fórmula y fuentes de información**; el esquema no es inamovible, generalmente se añaden campos con la finalidad de hacerlo más confiable, a continuación se muestra un esquema genérico donde además de lo ya mencionado se incluye un espacio para detallar las variables que deben usarse; el tipo de indicador (lo que permite ubicarlo dentro de un esquema de análisis); la unidad de medida, (con el fin de disminuir los márgenes de error en su cálculo); quien es el responsable de generarlo o en su caso de aportar la información necesaria para su cálculo, y finalmente la temporalidad lo que permitirá situarlo en el tiempo y en el espacio. Se pueden añadir todos los campos que se consideren necesarios para hacerlos más confiables.

NOMBRE	
DEFINICIÓN	
FÓRMULA DE CÁLCULO	
VARIABLES	
TIPO DE INDICADOR	
UNIDAD DE MEDIDA	
RESPONSABLE DEL CÁLCULO	
FUENTES DE INFORMACIÓN	
TEMPORALIDAD	

Fuente: Elaboración propia

2. 5. Diferentes tipos de indicadores, según su uso.

Como ya se mencionó, los indicadores tienen diversos usos, establecidos a partir de la forma en que se diseñan, a manera de referencia se pueden mencionar a:

- los **Indicadores de gestión**, con los que se monitorean procesos, insumos y actividades que se ejecutan con el fin de lograr productos específicos de una política o programa;
- los **Indicadores de resultado** o producto, que relacionan bienes y servicios resultantes de las actividades de transformación de insumos;
- los **Indicadores de efecto**, que se refieren a las consecuencias inmediatas de las acciones ejercidas en la formación y desarrollo de competencias en personas, empresas o en la sociedad;
- los **Indicadores de desempeño**, que aportan información cuantitativa sobre el desarrollo y logros de una institución, programa, actividad o proyecto, en el marco de referencia sus objetivos estratégicos y su Misión;
- y por último los **Indicadores socioeconómicos o de desarrollo**, son un resumen estadístico, de características o condiciones de las personas o de un grupo social, que permite su clasificación respecto al concepto o conjunto de variables que se analizan.



Los nombres que se dan a estos grupos de indicadores pueden cambiar de un autor a otro, pero en general se mantiene el objetivo de la medición.

Cualquiera que sea el tipo de indicadores que se construyan para conocer la implementación de un proceso, o para verificar o refutar una hipótesis, es necesario realizar una selección de los mismos, ya que es común que se tengan varios sobre un mismo evento, lo cual es bueno pues permite tener un bagaje para futuros ajustes, o tomas de decisiones. Lo primero es saber para que se requiere el indicador: para la medición de un proceso, para una evaluación, para verificar un supuesto, para conocer el grado de implementación de una política, etc.; por ello se recomienda tener como límite el marco de referencia previamente establecido y al revisar cada indicador se podrá establecer si cumple con criterios de claridad, de disponibilidad de la información, si es realizable su cálculo, y si realmente representa “algo” de lo que se quiere medir.

El buen diseño de los indicadores finalmente nos permite detectar puntos de aprendizaje, al hacer correcciones o destacar bondades del proyecto en todas sus etapas.¹³⁷

3. Metodología de Marco Lógico para el diseño de indicadores.

Existen diversas metodologías para diseñar indicadores que apoyen los procesos de seguimiento y evaluación, la Metodología del Marco Lógico (MML) aporta una estructura que puede ser utilizada en la construcción de indicadores de derechos humanos, pues es una herramienta efectiva que permite verificar la gestión de los procesos o la generación y/o entrega de bienes o servicios; así como la administración por objetivos por lo cual ha sido adoptada por diversos organismos internacionales, y se recomienda ampliamente su uso para tener una programación presupuestal homogénea pues funciona desde la etapa de planeación de la política pública; incluso en la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, se prevé como “herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas o áreas de mejora” (Art. 2, Fracc. XLIV)

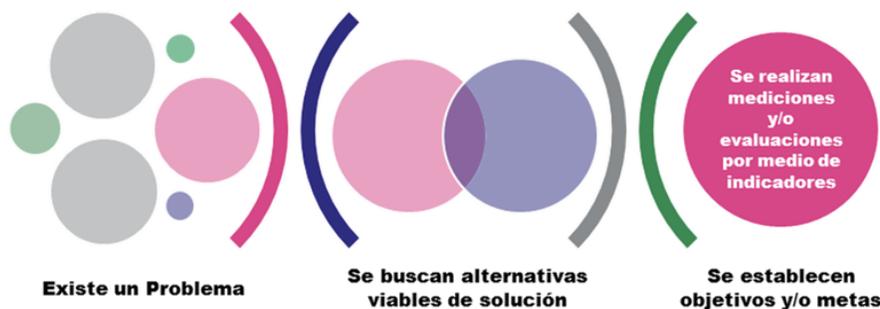
La metodología no es una receta inamovible para acercarse a la realidad o al objeto de estudio, en este caso se entenderá a la metodología como la manera de ordenar una actividad para lograr un fin; lo que la hace un instrumento efectivo de estudio, es que siga algunas reglas generales establecidas de acuerdo con la forma elegida para el conocimiento de un problema, así como para su atención, su medición y su evaluación.

La rigurosidad metodológica en la generación de indicadores se basa en tres premisas:

¹³⁷ Edgar Ortégón, Juan Francisco Pacheco Adriana Prieto, “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas” Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, ONU, 2005.

- Partir de un marco de referencia, donde se delimite qué **se quiere saber**, ya que es un desperdicio de recursos acumular información que no responde a lo que se requiere, además dicho marco permitirá distinguir, durante el diseño de indicadores, **las variables dependientes e independientes**¹³⁸.
- Contar con metas y/o objetivos que establezcan los parámetros de que debe alcanzar el proceso o proyecto, con el fin de considerar **para qué se necesita**, lo que señalará qué debe medir el indicador.
- Se requiere una herramienta de respaldo del indicador, es decir el **cómo se va a hacer**, con ello se asegura la continuidad en el cálculo, generalmente es la ficha técnica.

Para que un indicador sea confiable debe ser diseñado para dar respuesta a una necesidad de información específica, es decir, depende de su capacidad para explicar la relación entre variables que fueron seleccionadas a partir del marco de referencia, respaldado por un razonamiento y no ser la expresión de una definición arbitraria, por lo general la forma de generación de indicadores responde a un esquema muy básico:



Fuente: Elaboración propia

La metodología del marco lógico es una de las más populares, pues es un algoritmo que permite, mediante procedimientos relacionados, establecer una ruta analítica para la solución de problemas. Consta de cuatro grandes apartados que a su vez se dividen en procesos específicos que van generando información necesaria para desarrollar la siguiente etapa; estos son: Identificación del problema, Matriz de planificación (marco lógico), Evaluación intermedia (técnicas para medir resultados) y por último Monitoreo y evaluación. A continuación, se describen muy brevemente:

El apartado de **IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**, constan de cinco esquemas:

Análisis de involucrados, lo cual consiste en identificar, clasificar, caracterizar y seleccionar a cualquier persona o grupo o institución susceptible de tener un vínculo con el tema que se va a trabajar, el análisis de involucrados implica:

- Identificar todos aquellos que pudieran tener interés o que se pudieran beneficiar directa e indirectamente (pueden estar en varios niveles, por ejemplo, local, regional, nacional)

¹³⁸ Las variables dependientes representan el interés principal del análisis, son aquellas de la que se quieren explicar sus variaciones, Las variables independientes condicionan los cambios que puede presentar las dependientes y la relación que se da entre ambas sirve para conocer los fenómenos medibles que se dan dentro de un determinado espacio y/o tiempo.

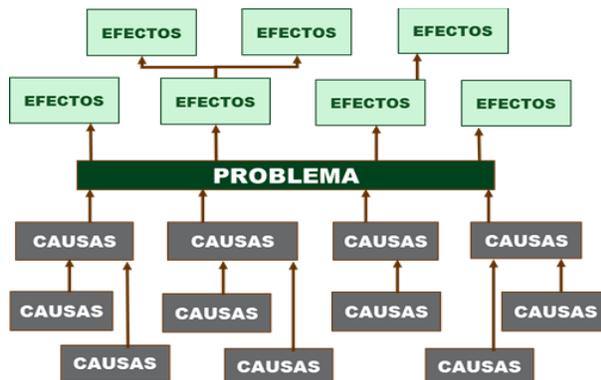
- Investigar sus roles, intereses, poder relativo y capacidad de participación.
- Identificar su posición, de cooperación o conflicto, frente al proyecto y entre ellos y diseñar estrategias con relación a dichos conflictos.
- Interpretar los resultados del análisis y definir cómo pueden ser incorporados en el diseño del proyecto.

Con esto se busca darle objetividad al proceso de planeación al considerar diversos puntos de vista en fomentar un sentido de pertenencia en los beneficiarios, es importante señalar que, si bien está al principio del proceso, deben participar en todas las etapas de este.

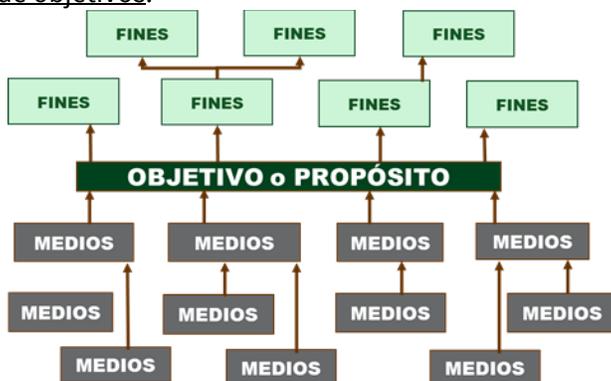
Análisis de involucrados

Análisis de involucrados			

Análisis del problema, en el cual se empieza por definir el problema central, identificándolo claramente y formulándolo en sentido negativo (tronco), posteriormente se establece cuáles son los efectos (follaje) más importantes (estableciendo orden y gravedad), que genera el problema, y después, se identifican las causas (raíces) del problema central, uniendo estas tres partes se obtiene el Árbol de problemas.



Análisis de objetivos, que consiste en cambiar todas las condiciones negativas del árbol de problemas a condiciones positivas, deseadas y viables de ser alcanzadas, así las causas se transforman en medios y los efectos en fines, este conjunto de información aportará las alternativas de solución al problema, y se representa en el Árbol de objetivos.



Acción 1 → Medio → Causa → Problema



Análisis de alternativas, que inicia con identificar acciones concretas que permitan operacionalizar los medios, asegurando la coherencia entre causa, medio y acción, ya que el problema existe porque hay una causa que lo genera y para solucionarlo se requiere un medio que elimine la causa y debe haber una acción que lo operacionalice, con esta información se puede esquematizar un Árbol de acciones, con este ejercicio se discriminan acciones eligiendo las más adecuadas.

132

Estructura analítica del proyecto, que consiste en reunir los elementos que se desarrollaron en los pasos anteriores, y se ajusta la alternativa seleccionada en cuatro niveles jerárquicos: fin, propósito, componentes y actividades; los dos primeros se retoman del árbol de objetivos, en tanto que componentes y actividades se construyen con la información destacada del análisis de alternativas.



El siguiente apartado es la **MATRIZ DE PLANIFICACIÓN O MARCO LÓGICO**, su objetivo es

- Sintetizar en un diagrama muy sencillo y homogéneo, la alternativa de solución seleccionada, lo que permite darle sentido a la intervención gubernamental.
- Establecer con claridad los objetivos y resultados esperados de los programas a los que se asignan recursos presupuestarios.
- Definir los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación.

Está conformada por **cuatro columnas** que suministran la información siguiente:

- Un **resumen narrativo** de los objetivos y las actividades.
- Indicadores (Resultados específicos a alcanzar).
- **Medios de Verificación.**
- **Supuestos** (factores externos que implican riesgos).

Y cuatro filas que presentan información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos diferentes en la vida del proyecto:

- **Fin** al cual el proyecto contribuye de manera significativa luego de que el proyecto ha estado en funcionamiento.
- **Propósito** logrado cuando el proyecto ha sido ejecutado.
- **Componentes/Resultados** completados en el transcurso de la ejecución del proyecto.
- **Actividades requeridas** para producir los Componentes/Resultados.

Matriz de Marco Lógico

OBJETIVOS	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	HIPÓTESIS o SUPUESTOS
FIN				
PROPÓSITO				
COMPONENTE				
ACTIVIDADES				

Se inicia con la redacción de un **Resumen narrativo de objetivos**, este es un ejercicio de síntesis y redacción.

La matriz de marco lógico se construye de forma tal que se puedan examinar los vínculos causales de abajo hacia arriba entre los niveles de objetivos, a esto se le denomina Lógica Vertical. Si el proyecto está bien diseñado, lo que sigue es válido:

- Las Actividades son aquellas que se tienen que llevar a cabo para producir un componente e implica la utilización de recursos, pueden ser una o varias y es necesario realizarlas;
- Los Componentes son resultados que se requieren producir para lograr el Propósito, es decir los cambios que se espera produzca el proyecto;
- Se cumplen todos los Componentes necesarios para lograr el Propósito del proyecto;
- Si se logra el Propósito (los cambios) del proyecto, contribuirá al logro del Fin, o sea la solución al problema de nivel superior que se ha diagnosticado;
- Se indican claramente el Fin (problema), el Propósito (cambios), los Componentes (resultados) y las Actividades;
- El Fin es una respuesta al problema más importante en el sector.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	HIPÓTESIS o SUPUESTOS

Respecto a los Indicadores, estos presentan información necesaria para determinar el progreso hacia el logro de los objetivos establecidos, también sirven para aclarar las metas, y realizar el monitoreo de lo establecido en el Resumen narrativo, la importancia de formular correctamente indicadores es contar una buena herramienta de gestión del proyecto, que aporten elementos para realizar ajustes que



permitan alcanzar el o los objetivos señalados; de acuerdo a este método lo adecuado es contar con pocos indicadores de calidad, el proceso para definir y seleccionarlos se hace mediante cuatro actividades:

1. LISTA DE INDICADORES: Se debe elaborar una lista de indicadores, ya sean cualitativos y/o cuantitativos, pensados para medir el cumplimiento de los objetivos, deben estar relacionados con todos los niveles del Resumen narrativo y establecer una relación directa con la meta, como lo muestra el siguiente esquema:

Nivel	Resumen narrativo	Indicador	Meta				
			¿Para quién? (grupo/meta)	¿Cuánto? (cantidad)	¿De qué tipo? (calidad)	¿Cuándo? (tiempo)	¿Dónde? (lugar/Área)
Fin							
Propósito							
Componentes							
Actividades							

Fuente: Elaboración propia con base en “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas” de Ortegón, Pacheco y Prieto. CEPAL 2005

2. SELECCIÓN DE INDICADORES: Como ya se mencionó esta metodología propone incluir el menor número posible de indicadores, para lo cual propone un proceso, primero clasificarlos de acuerdo con el nivel de los objetivos dentro de la matriz de marco lógico; después se verifica que cumplan con el mayor número de los siguientes criterios:

- el sentido del indicador es claro,
- existe información disponible o se puede recolectar fácilmente,
- el indicador es tangible y se puede observar,
- la tarea de recolectar datos está al alcance de la dirección del proyecto y no requiere expertos para su análisis,
- el indicador es lo bastante representativo para el conjunto de resultados esperados, y
- no existe una relación de causa-efecto entre el indicador y el objetivo que se evalúa.

3. EVALUACIÓN INDICADORES: Es importante verificar que los indicadores están cumpliendo como la herramienta que son, para ello se propone someterlos a los siguientes criterios:

- **Los indicadores de Propósito** no son un resumen de los Componentes, sino una medida del resultado de tener los Componentes en operación.
- Los indicadores de Propósito **miden lo que es importante**.
- Todos los indicadores están especificados en términos de cantidad, calidad y tiempo.
- Los indicadores para cada nivel de objetivo son diferentes a los indicadores de otros niveles.
- El **presupuesto es suficiente** para llevar a cabo las Actividades identificadas.



4. ESTABLECER RESULTADOS INTERMEDIOS: Esta actividad consiste en verificar las variaciones alcanzadas en periodos establecidos, es decir verificar el logro de resultados parciales durante toda la operación del proyecto, constatando los resultados alcanzados en el mediano y largo plazo.

Se continúa con los **Medios de verificación**, donde, a partir de los indicadores seleccionados, se establecen los métodos y fuentes para la recolección de datos, responsables, frecuencia (de los datos y del cálculo), difusión y lo más importante: el método por medio del cual se llevará a cabo su análisis.

135

En la última parte de este apartado se establecen los **Supuestos**, en ellos se explican los acontecimientos, condiciones o decisiones externas que pueden suponer el éxito o fracaso del proyecto, dichos supuestos pueden ser de todo tipo, desde ambientales hasta financieros; el método para obtenerlos es hacer una ‘lluvia’ de supuestos, realizar una selección de los que sean externos, importante y con probabilidades medias de ocurrir.

En este punto se recomienda revisar los vínculos causales de abajo hacia arriba, es decir verificar que las acciones conduzcan al fin, pasando por los componentes y el propósito. Una vez que se cuenta con la Matriz de planificación (marco lógico), verificada en todos sus elementos y componentes, se puede ejecutar el proyecto.

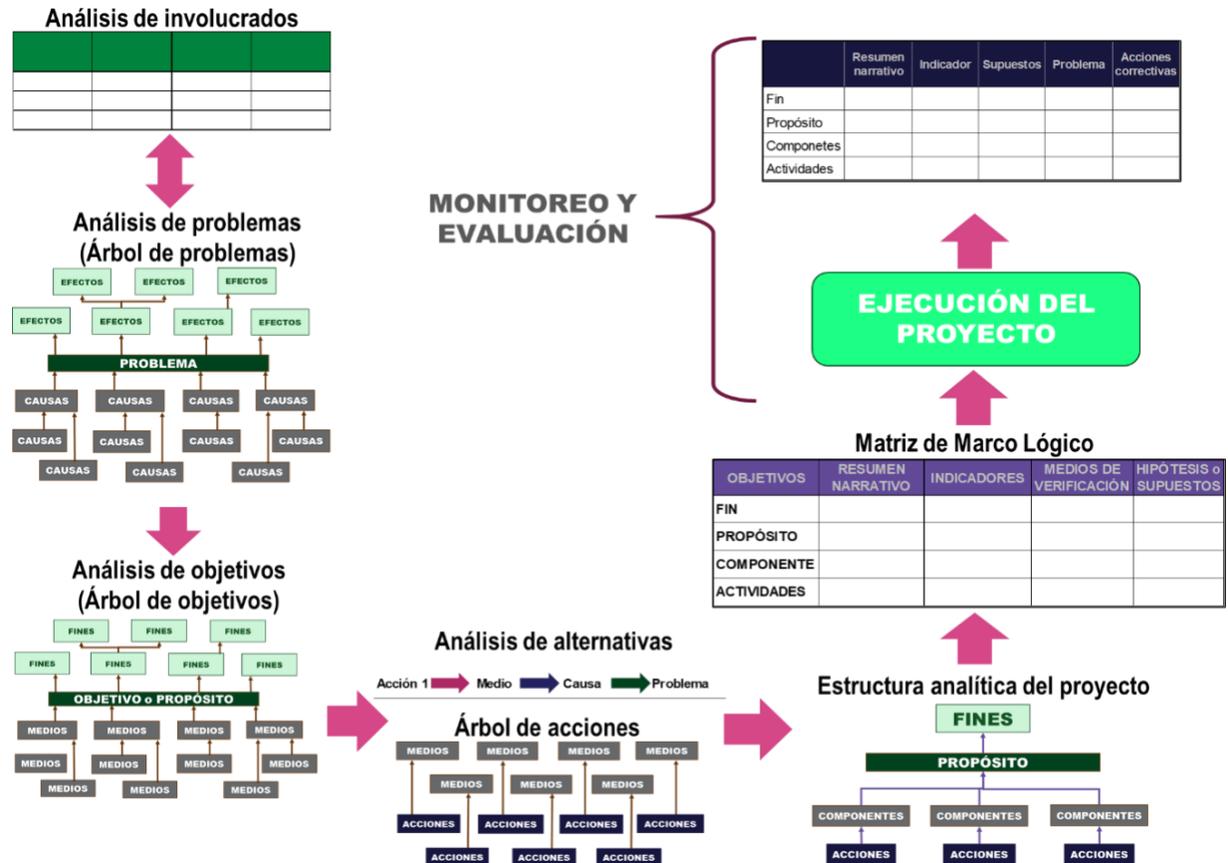
Durante la ejecución del Proyecto que se creó para atender el problema inicial, se realiza la **EVALUACIÓN INTERMEDIA**, su principal razón es retroalimentar a los involucrados, lo cual permite conocer el progreso así como, si es necesario, aplicar medidas correctivas para lograr el objetivo o propósito, los pasos a seguir son: análisis y evaluación de los indicadores de actividades y de componentes; y monitoreo de los supuestos para verificar su comportamiento y si se han presentado cambios en las condiciones externas; este subproceso permite verificar la probabilidad del logro de los objetivos, especialmente a nivel propósito y fin, con todo lo anterior se pueden identificar los problemas existentes así como las acciones correctivas.

En el monitoreo se realizan dos tipos de análisis, el de eficiencia que muestra si las actividades son las adecuadas (tiempo y costo) para alcanzar los componentes; y el de efectividad que permite conocer si se produjeron los componentes y si se está incidiendo en alcanzar el objetivo del programa. Este monitorio implica una cierta evaluación que aporta elementos de aprendizaje sobre el diseño del programa.

La última parte es la que corresponde al **MONITOREO Y EVALUACIÓN**, esto se realiza cuando se concluye el proyecto, para comprobar la eficiencia y la efectividad de Proyecto en sí, así como sus logros y debilidades tanto en su planeación como en su formulación. Esta etapa se refiere a un ejercicio amplio de valoración y reflexión sobre el programa en conjunto, contemplando su diseño, ejecución, eficiencia, eficacia, procesos y resultados, estos últimos se pueden medir incluso tiempo después de haber cerrado el programa para conocer su impacto. La evaluación que aquí se realiza establece conclusiones sobre el programa y permite emitir juicios sumarios que pueden aportar elementos para futuros programas o proyectos.

Como conclusión se puede mencionar que el ‘hilo conductor’ del marco lógico son los objetivos, pues entre los distintos niveles existe una relación de causa efecto; la **viabilidad** se establece a través de la columna de supuestos, toda vez que ésta representa el entorno y los factores exógenos que podrían

plantear riesgos al proyecto; y la **evaluabilidad**, reside en las columnas de indicadores y medios de verificación que se establecieron en la matriz de indicadores de resultados permitiendo que se dé un seguimiento vertical y horizontal, como se puede observar en el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia con base en “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas” de Ortegón, Pacheco y Prieto. CEPAL 2005

Esta metodología se expone dado que es muy común su uso para el diseño de indicadores que permiten verificar la gestión de los procesos o la generación y /o entrega de bienes o servicios de los programas así como los cambios producidos o verificar los impactos sociales y económicos alcanzados por la ejecución de acciones de gobierno¹³⁹ y si bien no está pensado en específico para obtener indicadores de derechos humanos, es lo suficientemente versátil para poder adaptarse a ello además que en gestión pública de la Ciudad de México es la guía para realizar el seguimiento y evaluación del desempeño.

¹³⁹ Incluso hay un método que permite generar la Matriz del Marco Lógico de un Programa ya en funcionamiento, y se le denomina Diseño Inverso, el cual es una serie de procesos lógicos que permiten recuperar información de calidad para ser usada en los formatos de la MML. Para más información consultar: Formulación de programas con la metodología de marco lógico.



4. Indicadores de derechos humanos.

Los indicadores de derechos humanos son instrumentos de medición desarrollados a partir de la necesidad de los organismos internacionales de contar con elementos que coadyuven en el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones del Estado de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos.

137

¿Por qué medir derechos humanos? Por qué nos lleva a dirigir la mirada hacia las personas, a cómo ejercen sus derechos, es necesario medir porque no es suficiente con emitir una norma que mandate la protección y garantía de derechos humanos, sino se requiere su aplicación, y la única forma de verificar si ello está sucediendo es midiéndolo a través de la realidad que viven las personas.

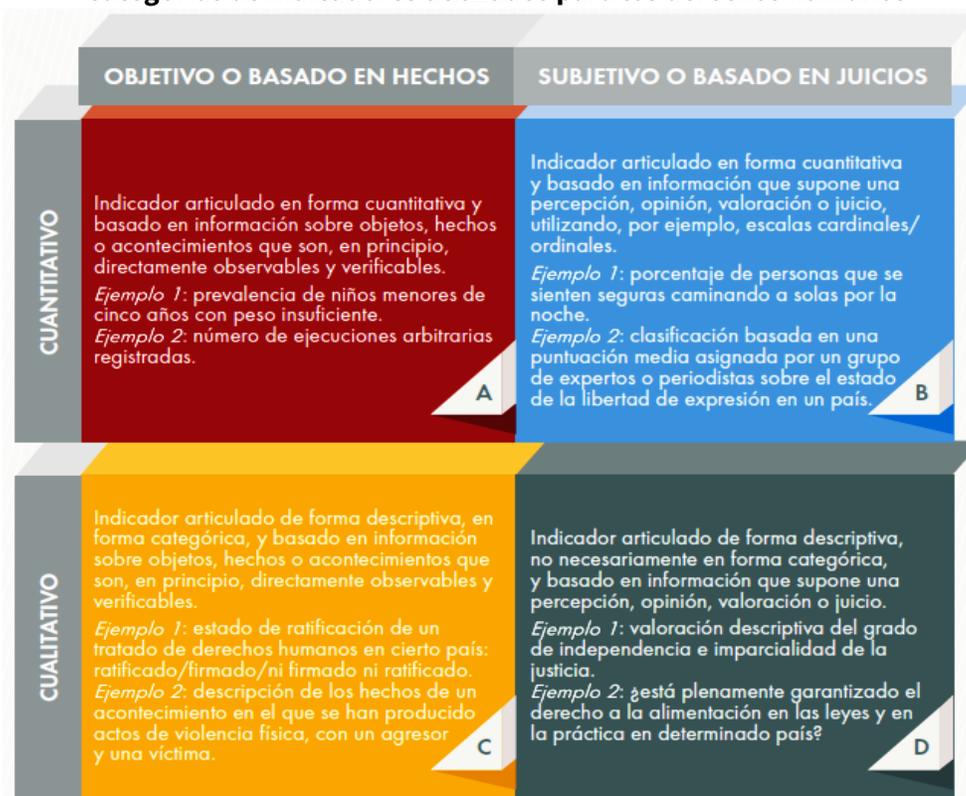
El Derecho Internacional de Derechos Humanos reconocido por México, mandata que los Estados como los titulares de obligaciones deberán hacer efectivos los derechos humanos de forma progresiva y cumpliendo de forma inmediata con los elementos mínimos empleando el máximo uso de recursos disponibles, y que una vez que se ha avanzado en su realización debe cumplirse con el principio de no regresividad. Aunado a ello se requiere que el Estado observe para los derechos elementos esenciales como la disponibilidad, accesibilidad, calidad, aceptabilidad y sustentabilidad.

En ese sentido los indicadores de derechos humanos han permitido transparentar las acciones y avances que el gobierno ha llevado a cabo en esta materia en un determinado tiempo y para construirlos es necesario:

- Traducir los instrumentos internacionales mediante la identificación de atributos que concretan el desglose de los requerimientos que los Estados deben cumplir para garantizar cada derecho.
- Vincularlos con las normas o principios transversales como: la no discriminación y la igualdad, la participación, el acceso a reparación, el acceso a la información, la rendición de cuentas, el Estado de derecho y la buena gobernanza;
- Establecer valores de referencia basados en consideraciones normativas o empíricas a efecto de comprometer a los Estados a fomentar su rendición de cuentas.
- Contar con disponibilidad de datos pertinentes y fiables, en muchos casos la información estadística y los registros administrativos comúnmente disponibles podrían reconfigurarse en indicadores apropiados.
- Contextualizar los indicadores, lo que implica lograr un equilibrio entre la pertinencia universal y la pertinencia local, es decir, el indicador debe aportar información que permita conocer la situación de un derecho desde una perspectiva internacional, pero también debe responder a las particularidades del estado del derecho en un país o en una región o en una Entidad Federativa.

Una constante de estos indicadores es que deben ser tanto cuantitativos como cualitativos, como se puede observar en el recuadro siguiente tomado de libro del ACNUDH, “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación”.

Categorías de indicadores utilizados para los derechos humanos



Fuente: ACNUDH, 2012

Como ya se mencionó los indicadores pueden ser agrupados de diversas maneras, una de ellas es según la función de la información que generan, por lo cual hay indicadores sociales, indicadores de desempeño, indicadores de calidad, indicadores económicos, etc., y cada uno de ellos están conformados por diferentes tipos, dependiendo del nivel explicación, dentro de su marco de referencia, sin embargo, los indicadores de derechos humanos poseen características que los hacen diferentes de los indicadores socioeconómicos o de desarrollo como se expone en el cuadro siguiente:

Ámbito	Indicadores de derechos humanos	Indicadores socioeconómicos o de desarrollo
Base de elaboración	Instrumentos internacionales	Políticas públicas nacionales
Fines	Ejercicio de los derechos	Cumplimiento de metas
Usos	<ul style="list-style-type: none"> • Formular políticas públicas y vigilar sus progresos, • determinar efectos no deseados de leyes y sus prácticas, • identificar qué actores influyen en la realización de los derechos y si cumplen sus obligaciones, 	<ul style="list-style-type: none"> • Expresan el comportamiento y desempeño de un proceso, • miden el cumplimiento de una actividad específica, • permiten hacer seguimiento y evaluación del cumplimiento de objetivos.



Ámbito	Indicadores de derechos humanos	Indicadores socioeconómicos o de desarrollo
	<ul style="list-style-type: none"> • anticipar posibles violaciones y adoptar medidas preventivas, • fortalecer el consenso respecto de decisiones que deban adoptarse a partir de recursos limitados, • mostrar cuestiones desatendidas o silenciadas 	

Fuente: Elaboración propia

4.1. Tipos de indicadores de derechos humanos.

A la fecha las metodologías internacionales proponen 4 tipos de indicadores de derechos humanos:

Estructural: Permite evaluar el compromiso del Estado con la aplicación de las normas que ha ratificado, esto mediante la adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales que faciliten la realización de un derecho humano, generalmente son binarios (Sí/No, ratificado/no ratificado, etc.)

De Proceso: Mide los esfuerzos para transformar los compromisos del Estado en resultados; permite una evaluación continua, es preferible que esté vinculado con un indicador estructural, y puede representar las acciones desarrolladas para alcanzar la realización de los derechos.

De Resultado: Muestra logros y deficiencias en acciones para la realización del derecho, puede ser descrito por varios indicadores de proceso, su medición es más lenta; debe reflejar el disfrute del derecho, puede ser una vinculación entre información cuantitativa y cualitativa.

De Impacto: Mide efectos positivos o negativos a largo plazo en grupos de población identificables producidos por la intervención del Estado. Son el resultado de lo definido en el Propósito u Objetivo general de una política pública, y por lo general se identifican con la expresión de la percepción de titulares de los derechos.

De estos los más usados son los primeros tres (estructurales, de proceso y de resultado), lo correcto es que la información que proporcionen estos indicadores se pueda desagregar por grupos específicos de población, (mujeres, hombres, grupos de edad, personas con alguna discapacidad, diversidad étnica, etc.) todo esto con el fin de reforzar las posibilidades de análisis.

El diseño y uso de indicadores de derechos humanos contribuye a incorporarlos en la corriente general de acción gubernamental, a transparentar los resultados y los avances y a la sociedad civil a ejercer una supervisión más eficaz de la promoción y la protección de éstos.



4.2. Metodología para el diseño de indicadores de derechos humanos

A la fecha a nivel internacional existen dos propuestas de un enfoque estructurado dirigido a traducir estándares de derechos humanos en indicadores las cuales tienen coincidencias que han quedado expuestas en el texto anterior, y que a continuación nos permitimos describir someramente para conocimiento general de la persona lectora a efecto que obtenga información que le permita obtener el conocimiento básico necesario para incorporarse en el desarrollo del compromiso institucional de la evaluación de la acción gubernamental con enfoque de derechos humanos.

4.2.1. La metodología de la Oficina del ACNUDH

Mediante el documento *INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS*, Guía para la medición y la aplicación, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), plantea una metodología en donde su marco conceptual lo desarrolla en dos partes, la primera es la determinación de atributos por derecho humano, la segunda es la construcción de indicadores referidos a aspectos específicos de la aplicación de la norma asociada a esos derechos.

Los atributos son la manera en que se va a explicar un derecho, se construyen por medio de la revisión exhaustiva de su marco normativo a nivel internacional, nacional y local, con esto se establece, en lenguaje llano, las características de los derechos, identificando los temas primordiales de ese contexto, y que son necesarios para cumplir con la norma, ya que hacen al derecho “concreto” y permiten “ver”, entre otras cosas, el vínculo con los indicadores, y al señalar cuales son, facilitan medir el cumplimiento de compromisos, de obligaciones, y establecer los posibles resultados.

4.2.1.1 Características principales del marco conceptual

- Vincula los indicadores definidos para un derecho humano con el contenido normativo de ese derecho, descrito primordialmente en los artículos pertinentes de los tratados y las observaciones generales de los comités;
- Se centra en medir los compromisos de los garantes de derechos, primordialmente el Estado, respecto de sus obligaciones de derechos humanos y los esfuerzos que realizan para cumplir esas obligaciones.
- El marco también mide los resultados de los esfuerzos del garante de derechos para lograr la realización y el disfrute de los derechos humanos por los titulares de esos derechos. El resultado es que el marco utiliza un conjunto de indicadores para medir las distintas facetas de las obligaciones del garante, incluidas las obligaciones de conducta y de resultados, que subyacen en la aplicación de las normas de derechos humanos;
- Sitúa a todos los derechos humanos en el mismo nivel, haciendo hincapié con ello en la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales;
- Refleja las obligaciones de los titulares de deberes de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, centrándose en indicadores que captan los derechos, los actos de comisión u omisión y los mecanismos de rendición de cuentas y reparación, tanto jurídicos como administrativos;
- Reconoce y refleja las normas transversales de derechos humanos, como la no discriminación, la igualdad, la participación, la rendición de cuentas, el Estado de derecho, las garantías procesales,



la buena gobernanza y la reparación (en los niveles nacional e internacional) en la elección de indicadores y en las evaluaciones, y

- Facilita, para las normas universales de derechos humanos, la definición de indicadores que sean útiles para cada contexto.

La ACNUDH, ilustra en su guía la **aplicación de su marco conceptual y metodológico** mediante la presentación de propuesta de indicadores de los derechos siguientes:

141

- Derecho a la Libertad y seguridad de la persona (4 atributos)
- Derecho a una alimentación adecuada (4 atributos)
- Derecho al Disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (5 atributos)
- Derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (4 atributos)
- Derecho a participar en los asuntos públicos (3 atributos)
- Derecho a la educación (4 atributos)
- Derecho a una vivienda adecuada (4 atributos)
- Derecho al trabajo (4 atributos)
- Derecho a la seguridad social (4 atributos)
- Derecho a la libertad de opinión y de expresión (3 atributos)
- Derecho a un juicio justo (5 atributos)
- Derecho a la no discriminación y a la igualdad (4 atributos)
- Derecho a la vida (4 atributos)

Con el mismo esquema se incluyen indicadores ilustrativos sobre la violencia contra la mujer que consta de cinco atributos.

4.2.2. La metodología de la Organización de los Estados Americanos

Por otra parte, en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Organización de Estados Americanos, con base en la metodología del ACNUDH diseñó una propuesta de Indicadores de Progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador.

Esta metodología considera indicadores cuantitativos, que deben ser complementados con señales de progreso cualitativas, esta combinación de información permite poner en contexto los datos estadísticos, enriqueciendo y permitiendo profundizar el análisis sobre el estado el derecho, pues aporta información en dos dimensiones una es el nivel alcanzado en el derecho y otro es el cumplimiento del derecho; además permite detectar ‘patrones’ en el cumplimiento, por ello es importante diferenciar entre los objetivos a alcanzar, las metas a cumplir en un plazo y los indicadores que son una expresión de variables.

De acuerdo con esta metodología se establece que es necesario desagregar la información de tal manera que “(...) cada derecho protegido debe considerarse los siguientes enfoques: equidad de género, grupos especiales de personas –niños, adultos mayores, personas con discapacidades- diversidad étnica y cultural –en particular pueblos indígenas y afrodescendientes, y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas” (OEA 2008)



Esta metodología considera tres tipos de indicadores de derechos humanos, (estructurales, de progreso y de resultado), que al observarlos de manera vinculada se vuelven más ‘valiosos’ en términos del análisis; en conjunto se les llama Indicadores de Progreso y su objetivo es conocer el ‘Progreso’ de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, en el cual, como ya se mencionó, se establecen tres categorías (Recepción del derecho, contexto financiero básico y compromisos presupuestarios y capacidades estatales o institucionales) y tres principios transversales (igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y acceso a la información y a la participación de la sociedad civil en las políticas públicas y sociales), cada uno de ellos divididos en indicadores y señales de progreso, esto permite optimizar el análisis y organizar la información que se obtiene del proceso de monitoreo.

Cabe mencionar que los principios aportan información sobre la situación de los sectores sociales que padecen problemas graves de desigualdad estructural e inequidad, también verifican la efectividad de las políticas que implementa el Estado para garantizar a estos sectores el acceso a sus derechos sociales, además permiten identificar los recursos sociales e institucionales que en cada Estado se encuentran disponibles, para que una persona individual puede remediar problemas específicos de discriminación en el ejercicio sus derechos sociales.

La metodología presenta un **esquema para dar seguimiento por medio de indicadores** y con ellos desarrollar los informes sobre los derechos acordados siendo el siguiente:

Tipo de indicador		Estructurales	De proceso	De resultado
Categorías conceptuales				
Recepción del derecho	Indicadores			
	Señales de progreso			
Contexto financiero y compromiso presupuestario	Indicadores			
	Señales de progreso			
Capacidad estatal	Indicadores			
	Señales de progreso			
Principios transversales				
Igualdad y no discriminación	Indicadores			
	Señales de progreso			
Acceso a la justicia	Indicadores			
	Señales de progreso			
Acceso a la información y participación	Indicadores			
	Señales de progreso			

Fuente: Elaboración propia con base en Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. OEA 2015

Este esquema permite una **revisión multidimensional del estado del derecho**, y también para evaluar cuáles han sido los avances del Estado en un determinado aspecto; es necesario mencionar que el uso de este esquema de análisis no deja de lado la construcción de indicadores a partir del establecimiento de los atributos del derecho.



Actualmente, dicho protocolo comprende dos agrupamientos de derechos sobre los que se debe informar de sus avances, y de los cuales existen baterías de indicadores ilustrativos:

1^{er} Agrupamiento

Derecho a la Seguridad Social
Derecho a la salud
Derecho a la Educación

2^{do} Agrupamiento

Derecho al Trabajo y Derechos Sindicales
Derecho a la Alimentación Adecuada
Derecho al Medio Ambiente Sano
Derecho a los Beneficios de la Cultura

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, tanto la metodología planteada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como por la Organización de Estados Americanos, parten de identificar las obligaciones del estado establecidas en los instrumentos internacionales, desglosar los requerimientos que éste debe cumplir para atender el ejercicio de cada derecho y establecen que debe contarse con indicadores desglosados que permitan visibilizar problemáticas de grupos específicos de población para identificar la magnitud de la desigualdad.

Estas metodologías son referenciales de instrumentos con enfoque de derechos humanos para el diseño de indicadores por lo que su consulta más amplia puede resultar de gran apoyo para obtener más información sobre el tema.

5. Indicadores de género.

Debe tomarse en consideración que los indicadores de derechos humanos deben contemplar el **enfoque diferencial de género**.

La necesidad de que las personas responsables de la toma de decisiones y la aplicación de políticas conozcan y utilicen los indicadores de género reside en primer lugar, porque permiten hacer visibles las múltiples desigualdades que pueden existir en las relaciones entre mujeres y hombres y, en segundo lugar, porque su uso determina la forma inclusiva de las políticas públicas, incrementando notablemente su eficacia.

Cuando se utilizan indicadores neutros, se hacen invisibles ciertos aspectos de las relaciones entre las personas que perpetúan las desigualdades sociales. Las fuentes de información tradicional no tienen incorporada la perspectiva de género, la gran mayoría solo toman como base la diferencia biológica de hombres y mujeres.



La inclusión de la variable sexo en los instrumentos de recolección de información es un procedimiento necesario y determinante en la elaboración de indicadores de género, más no son, por sí mismos, indicadores de género, son indicadores habituales que miden el número de personas en un determinado hecho, pero no hablan por sí mismos del significado de esos datos por lo que hay que incorporar a ese dato cuantitativo un componente cualitativo.

Pero la desigualdad por razón de sexo o género no es el único factor pertinente para el desarrollo de las políticas. En nuestra sociedad actual la desigualdad se produce en muchas ocasiones por la suma de diferentes factores generando situaciones de desigualdad múltiple que se manifiesta en posiciones de desigualdad entre las propias mujeres o entre los propios hombres.

Así, los indicadores de género pueden incluir, según sea pertinente, una serie otros enfoques diferenciales más allá del sexo, como la procedencia nacional o étnica, el grupo socioeconómico, el nivel de estudios, la edad, la diversidad funcional, la condición de migrante, refugiada o desplazado, la identidad de género, entre otras, y consecuentemente la perspectiva se vuelve más amplia e inclusiva.

Actualmente la Secretaría de Las Mujeres en coordinación con los Entes Públicos, Organismos Internacionales y Sociedad Civil se encuentran en un proceso de construcción del Índice de Género que es un componente en el marco del Sistema de Indicadores de Género de la Ciudad de México, será la plataforma de medición, seguimiento, evaluación y monitoreo de la incorporación de la perspectiva de género en todo el ciclo de la política pública, dando cumplimiento al marco normativo que sustenta la Política de Igualdad Sustantiva.

El objetivo del índice es mostrar la situación de desigualdad que existe entre hombres y mujeres en diversos espacios a través de una perspectiva multidimensional. Las unidades de análisis son las 16 alcaldías de la Ciudad de México y en cada una de ellas se ofrece un dato que sirve de diagnóstico para saber el comportamiento en materia de igualdad de género.

El índice busca medir a través del modelo tridimensional de la justicia (Fraser, 1997¹⁴⁰), la desigualdad estructural que viven las mujeres en la Ciudad de México y el impacto que ésta tiene en sus vidas. Medir desde la tridimensionalidad de la justicia permite identificar desigualdades en tres esferas de la vida cotidiana de las mujeres:

- a) **LA REDISTRIBUCIÓN:** Relacionada con las dinámicas de injusticia arraigadas en la estructura socioeconómica y el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.
- b) **EL RECONOCIMIENTO:** Relacionada a la injusticia cultural o simbólica arraigada en los modelos de representación, interpretación y comunicación.
- c) **LA REPRESENTACIÓN:** Vinculada con la ausencia de mecanismos y el andamiaje legal que garantice la representación política de las mujeres a fin de generar condiciones que permitan defender sus derechos.

El proceso de evaluación de cómo impacta la acción gubernamental planeada a las mujeres y a los hombres es una estrategia que permite que las experiencias de ambas sea un elemento esencial para el

¹⁴⁰ Fraser, Nancy. 1997. *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre editores



diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y se impida que se perpetúe la desigualdad.

6. Conclusiones del Sumario de Seguimiento y Evaluación.

145

Es importante siempre tener presente que los indicadores no son ni el origen ni la finalidad de una investigación, proceso, programa o evento, son sólo una herramienta que exterioriza una parte de un procedimiento, que dependen de un marco de referencia, que establece una metodología, pero ésta no es una receta inamovible, es una manera de acercarse a la realidad o al objeto de estudio.

Como se ha revisado en este apartado se hace patente que existen diversas necesidades de medición, para lo cual existen distintas formas de acercamiento y análisis, por lo cual hay varios tipos de indicadores, incluso dentro de las instituciones de gobierno; pero en materia de derechos humanos se requieren indicadores específicos diseñados bajo un entendimiento de la necesidad de contar con información diferente y completa que impida el problema de la invisibilidad estadística, y permita un conocimiento real del estado de cada uno de los derechos, así como aporten una medición correcta del cumplimiento de las obligaciones del Estado.

Para medir el ejercicio de derechos humanos es necesario partir de un marco teórico que permita la incorporación de los principios, valores y obligaciones establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos y diseñar indicadores que evidencien el ejercicio del derecho, mirar a las personas titulares y no utilizar indicadores para examinar el desempeño del estado.

Un punto importante por resaltar es que no se puede hablar del ejercicio y disfrute de los derechos humanos sin considerar la opinión de las personas, pues se requiere considerar la percepción para fortalecer el aspecto cualitativo por lo cual es trascendente incorporar los enfoques diferenciales.



BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

Bibliografía de referencia para el Título I

Aguilar Villanueva Luis F. 1992. “La Hechura de las Políticas”. Editorial Porrúa, México. Julio. 14-79

Arce Navarro Federico. 2018. Derechos Humanos y Desarrollo Sustentable. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Derechos Humanos serie 7.

Barrios Navarro, María del Pilar y Astorga Aguilar Carlos Ricardo, coord. 2016. Derechos y Políticas Públicas, Desafíos Políticos e Instituciones en México. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Baquerizo Minuche, Jorge. Ver Colisión de Derechos Fundamentales y Juicio de Ponderación, <https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2009/07/1-colision-derechos.pdf>. (Consultado el 8 de mayo de 2020)

Becerra Ramírez, Manuel. 2013. Artículo 1º., Tercer Párrafo. Prevenir, investigar, sancionar y reparar como deberes del Estado frente a las violaciones de derechos humanos. En Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana, 133-144. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Bregaglio Lazarte, Renata 2013. Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos. En Protección Multinivel de Derechos Humanos. Manual, coords. George Rodrigo Bandeira Galindo, René Urueña y Aida Torres Pérez, 91-129. Red de Derechos Humanos y Educación Superior.

Carvajal Contreras, Máximo. 2016. Los sistemas internacionales de protección a los Derechos Humanos. Revista de la Facultad de Derecho de México.

-CCEDPDHDF, Ver Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. 2009.

-Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal 2009. México: Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

CIDH. Ver Carlos Hakansson. El impacto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en las Constituciones Iberoamericanas, <http://corteidh.or.cr/tablas/r27925.pdf> (Consultado el 16 de enero de 2020).

CNDH. Ver Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2015. Derechos Humanos en el Artículo 1o. Constitucional: Obligaciones, Principios y Tratados. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

CPEUM. Ver Constitución Política de la Ciudad de México.

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.2020. México: Diario Oficial de la Federación.



Encinas Rodríguez, Alejandro. 2017. La Carta de Derechos de la Constitución de la Ciudad de México. Revista. Defensor, revista de derechos humanos 03, (marzo): 6.

Gallopín Gilberto. 2003. Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico. Chile: Naciones Unidas.

Heller, Claude. 2017. México y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En Centenario de la Constitución de 1917, Reflexiones del Derecho Internacional Público, ed. Jorge A. Sánchez Cordero, 141-161. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

IJ. Ver: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Nogueyra Alcalá, Humberto .2003. Teoría y Dogmática de los Derechos Fundamentales. 60-68.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1094/5.pdf> (consultada el 04 de abril de 2020)

Lefranc Federico. 2011. La necesidad de reafirmar el principio de la dignidad humana en el Derecho del siglo XXI. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Revista Penal México. Núm. 2, julio-diciembre.

Merino Mauricio, 2012 “Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos”, México, CIDE, 192.

Moreno-Bonett, Margarita y Álvarez de Lara Rosa María, coords. 2012. El Estado Laico y los Derechos Humanos en México: 1810-2010, Tomo II.

Soto Miguel.2012. Un camino lleno de dificultades: la diplomacia del México independiente como un legado español. En Un camino lleno de dificultades: la diplomacia del México independiente como un legado español, 2012, 65-80.

Solares Ignacio.2012. Iglesia y Literatura. En Un camino lleno de dificultades: la diplomacia del México independiente como un legado español, 2012, 93-108.

Ruíz Rubén. 2012. Rupturas y continuidades en las políticas religiosas del liberalismo triunfante. En Un camino lleno de dificultades: la diplomacia del México independiente como un legado español, 2012, 81- 92.

Naciones Unidas. 2013. Procedimientos para Presentar Denuncias Individuales en Virtud de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Folleto Informativo No. 7/ Rev 2. 6-7.

Naciones Unidas. 2018. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe.

Pedroza Estrada, Antonio Yesid. 2018. Los Problemas Públicos como Factor Estructural de las Políticas Públicas. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Popular del Cesar, UPC. Núm. 20, (otoño): 123-143.

Raworth, Kate. 2017. Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist. London: Random House.



RAE. Ver Diccionario de la Real Academia Española, bien jurídico <https://dej.rae.es/lema/bien-jur%C3%ADdico>. (consultado en 3 de abril de 2020)

Robert, Alexy, “Teoría de los Derechos Fundamentales”, (1993), 87-111, <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina37294.pdf> (Consultada el 4 de abril de 2020)

Salazar Ugarte, Pedro. coord. 2014. La Reforma Constitucional Sobre Derechos Humanos, Una Guía Conceptual. México: Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.

TE. Ver Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Roselia, Bustillo Marín. El control de convencionalidad: La idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral. [https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control de Convencionalidad.pdf](https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control%20de%20Convencionalidad.pdf) (consultado el 20 de marzo de 2020)

Vázquez, Daniel y Delaplace, Domitille. 2011. Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción, SUR-Revista Internacional de Derechos Humanos 14 (junio): 35-66.

Von Bogdandy, Armin. 2015. Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador. Revista Derecho del Estado. 34 (julio): 3-50.

Bibliografía de referencia para el Título II

Aguilar, Rosa (2008) “El Valor de la Igualdad”, Artículo de Opinión, (Córdoba: Diario de Córdoba), https://www.diariocordoba.com/noticias/opinion/valor-igualdad_389137.html, (consultada el 10 de abril de 2020).

Ampliando la mirada: la integración de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos, (2012), Fondo de población de las naciones unidas (UNFPA), 38, <http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/AmpliandolaMirada.pdf>, ,(consultada el 18 de abril de 2020).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, “El Principio de Igualdad o No Discriminación en el Derecho Internacional”, 1990, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31086spa.pdf>, ,(consultada el 13 de marzo de 2020).

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019), “Informe de derechos Humanos en México”, en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40051>, (consultada el 13 de marzo de 2020).

COPRED, Consejo para prevenir y eliminar la discriminación en la Ciudad de México, “Encuesta Sobre Discriminación en la Ciudad de México”, 2017, <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a6/790/d09/5a6790d099f9f244033205.pdf>, (consultada el 27 de marzo de 2020)..



CPEUM. Ver Constitución Política de la Ciudad de México.

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.2020. México: Diario Oficial de la Federación.

Duarte Cruz, J. M. y García-Horta, J. B. (2016). Igualdad, Equidad de Género y Feminismo, una mirada histórica a la conquista de los derechos de las mujeres. Revista CS, no. 18, pp. 107-158. Cali, Colombia: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi.

149

El Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa Anual de Evaluación, (México: Cámara de Diputados, 2008,
<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp1152008.pdf>, (consultada el 20 de marzo de 2020).

Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, “Principales Resultados”, México: CONAPRED, 2017), 8,
https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/PtcionENADIS2017_08.pdf, (consultada el 10 de abril de 2020).

European Men Profeminist Network, “Teoría de Género: Paradigma ético, visión filosófica y de la historia, acción democratizadora”, 1994,
http://www.europrofem.org/contri/2_05_es/cazes/03_cazes.htm, (consultado el 04 de abril de 2020).

Faúndez Alejandra y Marisa Weinstein, (2012) “Ampliando la Mirada: La integración de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos”, FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA), Santiago de Chile.

Fuller, Norma. El enfoque de género como propuesta de políticas públicas. Revista Idéele N.º 267,
<https://revistaideele.com/ideele/content/el-enfoque-de-género-como-propuesta-de-políticas-públicas> (consultada el 25 de marzo de 2020).

INMUJERES. Ver Instituto Nacional de las Mujeres. “Instituto Nacional de las Mujeres. 2018. *Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*. México: Instituto Nacional de las Mujeres.

Instituto Nacional de las Mujeres, México “Guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos”, (México: INMUJERES, 2005,
http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100819.pdf, (Consultada el 10 de marzo de 2020).

Instituto Nacional de las Mujeres, México, “Cultura institucional y equidad de género en la Administración Pública”. (México: INMUJERES, 2002),
http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100432.pdf, (Consultada el 17 de abril de 2020)

LISEMHCM. Ver Ley de Igualdad sustantiva entre Mujeres y Hombres en la Ciudad de México.

Ley de Igualdad sustantiva entre Mujeres y Hombres en la Ciudad de México. 2017. México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México.



LOPEAPCM. Ver Ley Orgánica del poder ejecutivo y de la administración pública de la Ciudad de México. Ley Orgánica del poder ejecutivo y de la administración pública de la Ciudad de México. 2020. México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

López Méndez, Irene. 2007. “El enfoque de Género en la intervención Social”. México: Cruz Roja.
Merino, Mauricio. 2011. Políticas Públicas, Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos”, México; CIDE.

LPPEDCM. Ver Ley Para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México. Ley Para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México. 2020. México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

LSIDHCM. Ver Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México. 2020. México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

LTAIPRCCM. Ver Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. 2020. México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

LPDIEPAPPEINDGCM. Ver Lineamientos para el Diseño, Implementación y Evaluación de Programas, Acciones y Políticas Públicas, con enfoque de Igualdad y No Discriminación para el Gobierno de la Ciudad de México.
-Lineamientos para el Diseño, Implementación y Evaluación de Programas, Acciones y Políticas Públicas, con enfoque de Igualdad y No Discriminación para el Gobierno de la Ciudad de México. 2017. México: Consejería Jurídica de la Ciudad de México.

LDIEPAPPEIND. Ver Lineamientos para el Diseño, Implementación y Evaluación de Programas, Acciones y Políticas Públicas con Enfoque de Igualdad y No Discriminación.
-Lineamientos para el Diseño, Implementación y Evaluación de Programas, Acciones y Políticas Públicas con Enfoque de Igualdad y No Discriminación. 2019. México: COPRED.

Naciones Unidas, Agenda para el Desarrollo Sostenible, “Desigualdad y Discriminación en la Agenda 2030. Los Derechos Humanos y los ODS”, (2016), <http://www.onu.org.mx/desigualdad-y-discriminacion-en-la-agenda-2030/>, (consultada el 12 de marzo de 2020).

Naciones Unidas, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el empoderamiento de las Mujeres, “La Igualdad de Género en ONU Mujeres”, 2015. <https://www2.unwomen.org//media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2015/01/foll%20igualdadg%208pp%20web%20ok2.pdf?la=es&vs=419>, (Consultada el 10 de marzo de 2020).

Naciones Unidas, "Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Durban, 31 de agosto a 8 de septiembre de 2001”, (Durban: ONU, 2001),



www.un.org/WCAR/aconf189_12.pdf, (consultada el 13 de marzo de 2020).

-OIT. Ver Oficina Internacional del Trabajo.

-OIT. 2008. “Manual para facilitadores de auditoria de género: Metodología para las auditorias participativas de género de la OIT”. Ginebra: OIT.

-ONU. Ver Naciones Unidas.

-ONU Mujeres. 2015. “La ONU en acción para la igualdad de género en México”. México: ONU Mujeres y ONU México.

-ONU. Ver Naciones Unidas.

-ONU Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. Manual para la planificación, seguimiento y evaluación de los resultados del desarrollo. 2009. Estados Unidos de América: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

ONU MUJERES, (2015), “Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género”, Oficina Independiente de Evaluación, Manual de Evaluación, <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/un-women-evaluation-handbook-es.pdf?la=es&vs=1738>, (consultada el 10 de marzo de 2020).

Rubén, “Ejemplos de Igualdad”, 2019, <https://tusejemplos.com/ejemplos-de-igualdad/>, (consultado el 13 de abril de 2020).

Scott, Joan W. “El género una categoría útil para el análisis histórico” en: El género: una categoría útil para el análisis.

histórico*/El%20Genero%20Una%20Categoria%20Util%20para%20el%20Analisis%20Historico.pdf,

Vives, Luis. 2010. “Claves sobre la igualdad y la no discriminación en España”. España: Fundación Luis Vives.

Bibliografía de referencia para el Título III

Aldunate, Eduardo y Córdoba, Julio. 2011. “Formulación de programas con la metodología de marco lógico”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, ONU. Serie Manuales N° 68

CIDH. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CIDH. 2008. “Lineamientos para la elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Organización de los Estados Americanos.

Fraser, Nancy. 1997. *Iustitia Interrupta*. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”. Bogotá: Siglo del Hombre editores.



García Cívico, Jesús. 2011. “¿Qué es un indicador de derechos humanos y cómo se utiliza?”, Revista Derechos y Libertades, Número 24, (España; enero). 179-219.

Gómez Bastar, Sergio. 2012. “Metodología de la investigación”, Primera edición, Red Tercer Milenio S.C.

Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador. 2015. “Indicadores de Progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador”. Organización de los Estados Americanos.

152

Kerlinger, Fred y Lee Howard. 2002. “Investigación del Comportamiento. Métodos de Investigación en Ciencias Sociales”. Editorial McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A. de C.V.

-ONU. Ver Naciones Unidas.

-ONU. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). 2012. “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación”.

Ortegón, Edgar, Pacheco, Juan Francisco y Prieto, Adriana. 2005. “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, ONU. Serie Manuales No.42.

-ONU. Ver Naciones Unidas.

-ONU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).2009. “Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo”.

Ritchey, Ferris. 2002 “Estadística para las Ciencias Sociales. El potencial de la imaginación estadística”. Editorial McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A. de C.V.

Viñas Verónica y Ocampo Cobos Ada. 2006. Conceptos Clave de Seguimiento y Evaluación de Programas y Proyectos, breve guía. Perú: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, S.A.

Zeisel, Hans. 1997. “Dígallo con números”. México: Fondo de Cultura Económica.



ANEXOS

Glosario

Acción de protección efectiva de derechos: Se interpondrá para reclamar la violación a los derechos previstos en la Constitución Política de la Ciudad de México, sin mayores formalidades y a través de solicitud oral o escrita. Se suplirá siempre la deficiencia de la queja.

153

Acciones Afirmativas: Son aquellas mediante las que se busca beneficiar a los miembros de grupos que sufren exclusión o discriminación, otorgando algún tipo de ventaja en el otorgamiento de bienes escasos y, al hacerlo, se perjudica a ciertas personas que hubieran gozado éstos de seguir las cosas su curso normal.

Acción gubernamental: El ejercicio de las instancias implementadoras a través de planes, diagnósticos, políticas públicas, programas y medidas administrativas, legislativas y judiciales.

Administración pública de la Ciudad de México: entidad, constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Local, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan, para dar satisfacción a las necesidades generales de las personas que viven y transitan por la Ciudad de México. Se ocupa, principalmente, de la manera en que se lleva a cabo la política pública y la forma en la que se prestan los servicios fundamentales.

Autonomía: como la capacidad que cada persona tiene de elegir entre sus preferencias y de realizar la vida que quieren vivir.

Criterios de orientación. Principios emitidos por el Sistema Integral que deben ser atendidos en la planeación, programación y presupuestación de la acción gubernamental, así como en su seguimiento y evaluación.

Criterios que se deben utilizar de manera articulada en el diseño, implementación y la evaluación de las políticas públicas (Enfoque de DH)¹⁴¹

1. Perspectiva de género. Es un enfoque analítico y crítico que permite comprender las desigualdades construidas entre mujeres y hombres y orientar las acciones públicas para disminuir las brechas de desigualdad, la discriminación y violencia por género.

2. Empoderamiento. El enfoque de derechos humanos permite “[...] a los sujetos sociales convertirse en sujetos de derecho, dando instrumentos para su exigibilidad y consecuente vigencia; por esta razón, los marcos jurídicos se reconocen como instrumentos que pueden ser efectivos para revertir la desigualdad real”.

3. Reconocimiento del marco normativo de los derechos humanos nacionales e internacionales. Implica prestar especial atención a los tratados ratificados por un Estado, los cuales son jurídicamente vinculantes para todos los Poderes.

¹⁴¹ Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (CCEDPDHDF), Programa de derechos humanos del Distrito Federal, 2009.



4. Responsabilidad. El enfoque de los derechos humanos insiste en “las obligaciones y exige que todas las personas que tienen deberes, con inclusión de los Estados y las organizaciones intergubernamentales, sean tenidas por responsables de su conducta en relación con los derechos humanos internacionales”.

5. Respeto a la diferencia o a la diversidad. El reconocimiento del principio del respeto a la diversidad y del derecho a la diferencia plantean el establecimiento de un orden jurídico diferenciado que reconoce la diversidad social, cultural y sexual y que evita que una(s) identidad(es) se imponga(n) sobre las demás.

6. Igualdad y no discriminación. Este principio busca asegurar que los beneficios de los servicios y las acciones públicas y la distribución de los recursos presupuestarios sean asignados mediante criterios de equidad, de manera tal que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres y la no discriminación. La igualdad debe ser en razón del acceso a oportunidades, al trato y al bienestar que haga posible mejorar las condiciones y calidad de vida de las personas, grupos y sociedades, así como superar la desigualdad social, sus causas y sus impactos.

7. Intergubernamentalidad. Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos deben permitir la articulación entre las diferentes dependencias y entidades gubernamentales, así como entre los diferentes poderes y órdenes de gobierno (entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y a nivel nacional, estatal y local).

8. Intersectorialidad. Implica incentivar la participación de diferentes sectores sociales y considerar sus planteamientos y propuestas para la identificación, la atención, el seguimiento y la evaluación de las respuestas a los problemas públicos.

9. Participación e inclusión. El derecho a participar es un derecho humano fundamental y complejo que está entrelazado inextricablemente con los principios democráticos fundamentales, e implica que las políticas públicas deben, por tanto, ser elaboradas e implementadas con base en una amplia consulta y participación de la población y la política misma debe convertirse en un escenario de creación de redes sociales autosostenibles y de fomento de organizaciones sociales democráticas.

10. Coordinación y articulación. Se necesita de la permanente concertación entre autoridades públicas de los distintos poderes y órdenes de gobierno, en condiciones de respeto a la autonomía y bajo los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad de la acción pública.

11. Territorialidad. Considera en la elaboración de las políticas públicas los diferentes espacios geográficos, particularmente aquellos en los que habitan y se desarrollan los grupos sociales. Los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales se relacionan estrechamente con este componente, en función de los procesos de urbanización, ordenamiento territorial, provisión de servicios fundamentales como el agua y la infraestructura, la disposición de vivienda y el manejo de los recursos ambientales, entre otros.

12. Efectividad. Garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas definidos con los recursos humanos, económicos, administrativos, técnicos y materiales destinados, previniendo, en la mayor medida posible, errores, desvíos y fracasos. En el caso del cumplimiento de los derechos humanos, este principio comporta una importante legitimidad social que no siempre empata con una efectividad instrumental.

13. Sustentabilidad. La sustentabilidad proporciona lo suficiente para las necesidades actuales sin sacrificar las necesidades de las generaciones futuras. Los métodos de sustentabilidad requieren que se evalúe cómo afectarán las decisiones de hoy a la sociedad, al medio ambiente y a la economía del futuro. El cumplimiento de los derechos ambientales confiere mayores posibilidades de realización a la sustentabilidad.



14. *Exigibilidad y justiciabilidad.* A través de mecanismos diversos, uno de los cuales es el judicial, los grupos sociales y colectivos exigen a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones para con la ciudadanía, en tanto que detentadora de derechos

15. *Realización progresiva, indicadores y puntos de referencia.* Este principio exige al Estado asignar los recursos adecuados para el avance progresivo en el cumplimiento de los derechos, acorde con el principio anterior de máxima utilización de recursos disponibles. Este principio reconoce que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales no podrá lograrse en un breve período de tiempo.

16. *Máximo uso de recursos disponibles.* Los Estados deben realizar los esfuerzos necesarios y, más aún, demostrar que los están llevando a cabo, para cumplir y garantizar las metas prioritarias de derechos humanos mediante la utilización de todos los recursos que tengan a su alcance. De hecho, para el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, la no utilización al máximo de los recursos disponibles constituye en sí misma una vulneración a los derechos por parte del Estado, en tanto “(el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) impone una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible.

17. *Transparencia y rendición de cuentas.* El enfoque contribuye a que el proceso de formulación de políticas sea más transparente y da a la población y las comunidades capacidad de acción para que los que tienen el deber de actuar rindan cuentas al respecto, asegurando que existan vías de reparación efectivas en caso de violación de derechos”. La información presupuestal debe ser clara, asequible, oportuna, consistente, detallada y en formatos que permitan análisis por parte de una diversidad de usuarios. El Estado debe ofrecer también explicaciones detalladas y fundamentadas para justificar sus decisiones sobre asignaciones presupuestales.

18. *Un servicio público capacitado, sensible y con conocimiento de derechos humanos.*¹⁴² Con capacidad necesaria para desempeñar sus cargos con un sentido de derechos humanos, acompañado de un sistema de ingreso, promoción, formación y evaluación, ello supone establecer una acreditación obligatoria en cada Ente para todas las personas que formen parte de la institucionalidad pública.

Colisión de Derechos Humanos. Es la concurrencia de varios derechos, de tal manera que el ejercitado por una persona excluye o modifica al de otra¹⁴³.

Derecho a la reparación integral: La reparación integral por la violación de los derechos humanos incluirá las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, conforme a lo previsto por la ley.

Derechos Humanos: Se entiende por derechos humanos, el conjunto de atribuciones reconocidas en los instrumentos internacionales y en las Constituciones para hacer efectiva la idea de la dignidad de todas las personas y, en consecuencia, que puedan conducir una existencia realmente humana desde los ámbitos más diversos, los que se imbrican, como el individual, el social, el político, el económico y el cultural.

¹⁴² Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos, *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, 2016

¹⁴³ Varios. 1983. Diccionario Jurídico Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo II.



Diagnóstico. En el ámbito del Sistema Integral es el análisis de datos que permite determinar lo que está pasando, las necesidades del entorno y el estado de las condiciones de un servicio o derecho, así como la identificación, descripción y evaluación de las problemáticas sociales y públicas en la Ciudad de México, que sirve para detectar los aspectos que pueden ser mejorados o fortalecidos mediante el desarrollo de políticas públicas.

Discriminación: Se entiende como la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de alguno o algunos de los derechos humanos de las personas, grupos y/o comunidades, estén o no en situación de discriminación imputables a personas físicas o morales o entes públicos con intención o sin ella, dolosa o culpable, por acción u omisión, por razón de su origen étnico, nacional, raza, lengua, sexo, género, identidad indígena, identidad de género, expresión de rol de género, edad, discapacidad, condición jurídica, social o económica, apariencia física, condiciones de salud, características genéticas, embarazo, religión, opiniones políticas, académicas o filosóficas, identidad o filiación política, orientación sexual o preferencia sexual, estado civil, por su forma de pensar, vestir, actuar, gesticular, por tener tatuajes o perforaciones corporales, por consumir sustancias psicoactivas o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales.

Discriminación directa: Se produce cuando por alguna circunstancia, se trata de manera diferente a una persona respecto al resto teniendo las mismas características y estando en las mismas circunstancias.

Discriminación Indirecta: Se produce cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros terminan por situar a una persona en una posición de desventaja con respecto al resto.

Enfoque de Derechos Humanos en las Política Públicas: Articulación de acciones de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México, basadas en las obligaciones que el Estado Mexicano (del cual es parte) contrajo voluntariamente, a través de distintos instrumentos internacionales de derechos humanos y que ubican a la persona como eje fundamental de la acción pública.

Enfoque desde la diversidad etaria y los diversos grupos de personas en situación de desventaja social o vulnerabilidad: El enfoque de derechos humanos desde la diversidad etaria consiste en poner atención al ciclo de la vida de las personas y a las necesidades que tienen en cada momento de la vida. Estas necesidades variarán según la edad, pero también en función del género, el origen étnico, la clase socioeconómica, el contexto rural o urbano, la orientación o preferencia sexual, entre otras.

Enfoque multicultural: El multiculturalismo propone una actitud de respeto frente a la diversidad cultural. Las ideas sobre el respeto y promoción de la diversidad van más allá del reconocimiento de las culturas, se plantea la interculturalidad, la cual prioriza la conformación de un conjunto social único formado por una diversidad de grupos culturalmente definidos. Este enfoque atiende, de manera primordial, el respeto de todas las culturas, el derecho a la diferencia y la organización de la sociedad, de tal forma que exista igualdad de oportunidades, de trato y de posibilidades reales de participación en la vida política y social.



Equidad de género: es una referencia parcial a un problema complejo que busca directamente dar respuesta a necesidades prácticas y no necesariamente a las estratégicas, entre mujeres y hombres.

Evaluación de desempeño: El seguimiento y evaluación sistemática de los Programas Presupuestarios, que permiten la valoración objetiva del desempeño de las políticas públicas a través de la verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión.

157

Evaluación de diseño: Análisis y valoración del diseño del programa presupuestario, que tiene la finalidad de identificar si el programa contiene los elementos necesarios que permiten prever de manera razonable el logro de sus metas y objetivos, a efecto de instrumentar mejoras.

Garantías de protección de los derechos humanos. Son técnicas y medios que permiten lograr la eficacia de los mismos; en su ausencia, el goce de los derechos que reconoce nuestro orden constitucional no puede materializarse en las personas”¹⁴⁴.

Garantía es una expresión del léxico jurídico con la que se designa cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo. No obstante, se necesita contar con garantías específicas, para que cualquier persona pueda, así, proteger o restablecer sus derechos; las garantías son instrumentos, medios o remedios al alcance de cualquier persona. Son la medida jurídica bajo la cual el Estado reconoce y protege los derechos humanos¹⁴⁵.

Género: como una construcción cultural que distingue a un hombre de una mujer a partir de una cuestión de roles o conductas, éstas muchas veces discriminatorias o excluyentes, y no a partir de razones biológicas.

Igualdad: Se entiende como valor imprescindible para el progreso, el avance, de toda la sociedad, porque ofrece la posibilidad de que cada ser humano tenga los mismos derechos y oportunidades, y, en consecuencia, de que cada persona pueda aportar al conjunto desde su libertad, de que pueda contribuir con su trabajo, su esfuerzo, sus conocimientos y su solidaridad.

Igualdad Cultural: Se concibe como aquel acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y a la cultura como un derecho fundamental de todos los habitantes, se propone, entonces, generar las condiciones para propiciar en todo el país la igualdad de oportunidades en la producción y el disfrute de los bienes culturales, y el acceso a las nuevas formas de comunicación.

Igualdad Económica: economía de la igualdad auténtica, es decir, económicamente omnicompreensiva, autosostenida y sostenible, que se orienta a proporcionar la efectiva igualdad de oportunidades a todos los seres humanos, debe basarse en la generación equilibrada de ingresos y en la existencia de una efectiva igualdad a la hora de poder disfrutar de vías de realización personal y social en todos los ámbitos en los que todas las personas nos desenvolvemos habitualmente.

¹⁴⁴ Tesis aislada 1a. CCLXXXVI/2014 (10a.), “Derechos humanos. Naturaleza del concepto ‘garantías de protección’, incorporado al artículo 1o. de la Constitución federal, vigente desde el 11 de junio de 2011”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 9, agosto de 2014, t. I, p. 529, reg. 2,007,057.

¹⁴⁵ Anónimo. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Derechos Humanos y garantías individuales. Consultado el 13 de diciembre de 2019 en: http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/concepto_3_2_3.pdf



Igualdad de género: es un derecho humano que es esencial promover en todos los ámbitos de la sociedad desde la reducción de la pobreza, la promoción de la salud, la educación, hasta en la lucha contra los prejuicios que discriminan a las mujeres y que derivan de prácticas culturales.

Igualdad Política: Es una forma de justicia social basada en la necesidad de que todos los miembros que componen una sociedad posean los mismos derechos políticos y civiles y tengan las mismas posibilidades de participación en cuestiones de la administración pública, independientemente del sexo y la raza a la que pertenezcan, de la edad que tengan, de su orientación sexual, sus creencias religiosas o de si tienen alguna discapacidad.

Igualdad Social: Se refiere a otorgar el mismo valor a todas las personas, permitiendo el acceso a todos sus derechos y libertades fundamentales.

Igualdad Sustantiva: Es el acceso al mismo trato y oportunidades, para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamental.

Insumos: Son todas aquellas cosas susceptibles de dar servicio y paliar necesidades del ser humano, es decir, nos referimos a todas las materias primas que son utilizadas para producir nuevos elementos.

Interpretación conforme. Es una técnica “que adecua, armoniza la ley con la Constitución, eligiendo —frente a una doble posibilidad interpretativa— el significado (o sea, la norma) que evite toda contradicción entre la ley y la Constitución”. De esta manera, se eligen los significados válidos de la ley, es decir, los que sean válidos de cara a las normas constitucionales sustanciales y a los derechos fundamentales en ellas establecidos¹⁴⁶.

Justicia social: referirse a la necesidad de lograr un reparto equitativo de los bienes sociales. En una sociedad con justicia social, los derechos humanos son respetados y las clases sociales más desfavorecidas cuentan con oportunidades de desarrollo

Juicio de restitución obligatorio: Procederá en contra de cualquier acto, hecho u omisión de la autoridad, que conculque los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución local. El juicio será sumario, de una sola instancia y tendrá como finalidad primordial emitir las medidas para la ejecución de recomendaciones aceptadas y no cumplidas dentro del procedimiento de queja por violación a derechos humanos causadas por entes públicos locales

Lenguaje Incluyente: Se refiere a la manera en que nombramos a las personas al momento de hablar o escribir. El lenguaje incluyente no es sexista, evita hacer diferencias debido al género y por eso emplea palabras y expresiones que refieren tanto a las mujeres como a los hombres. De igual forma, el lenguaje incluyente tiene el cuidado de no alentar o reforzar prejuicios y estigmas sociales por origen étnico, por edad, nacionalidad, condición social y económica, la discapacidad, las preferencias u orientación sexual, etc.

¹⁴⁶ Mata Quintero G. 2018. La Interpretación Conforme en el Sistema Constitucional Mexicano. Revista del Instituto de la Judicatura Federal. 46. (Julio-diciembre 2018), 213-247.



Medidas de inclusión. Disposiciones de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar actitudes y mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato¹⁴⁷.

Medidas de nivelación. Tienen por objeto superar o eliminar las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades a grupos de atención prioritaria¹⁴⁸.

Metodología del Marco Lógico: Es la herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas o áreas de mejora, que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un Programa Presupuestario y sus relaciones de causa y efecto, medios y fines.

No regresividad: Es una prohibición para el legislador que se deriva del principio de progresividad, en principio, tiene prohibido emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente¹⁴⁹.

Opinión de congruencia: La validación que emita la Instancia Ejecutora respecto de la congruencia existente entre los instrumentos de planeación o programación presupuestal de los entes obligados, con el Programa de Derechos Humanos y demás instrumentos del Sistema Integral¹⁵⁰

Paridad de género: Principio que se utiliza para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de representación política. Es un criterio estipulado en la Ley para asegurar la participación igualitaria en la definición de candidaturas. Se prevé en la Constitución que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la integración y postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados.

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

Planes: Se constituye en un paraguas de concreción técnico-política que engloba a programas y proyectos. Se formulan los fines y prioridades que van a orientar las estrategias de acción.

¹⁴⁷ Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México, artículo 3, Fracción XXXI.

¹⁴⁸ *Ibidem*. Fracción XXXII.

¹⁴⁹ 2017. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Tesis: 1a./J. 85/2017, Primera Sala. Principio de Progresividad de los Derechos Humanos. Su concepto y Exigencias Positivas y Negativas.

¹⁵⁰



Políticas: El conjunto de decisiones, principios y normas que orientan a la acción, definiendo objetivos y metas precisas a legitimar y ejercer el poder y la autoridad que conduzcan a satisfacer determinadas necesidades de un país, sector, institución, empresas.

Políticas públicas: definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. También suele llamarse con ese nombre a las decisiones transversales que regulan la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública: regulaciones que atañen a la forma en que los poderes públicos realizan las atribuciones que les han sido conferidas y que, en consecuencia, pueden llegar a determinar la eficacia, la eficiencia o la legitimidad de sus resultados.

160

Población Objetivo: se refiere a todo el grupo de personas u objetos que les interesan a los investigadores para la generalización de las conclusiones. La población objetivo por lo general tiene diversas características y también es conocida como la población teórica.

Principios rectores de los Derechos Humanos.

Universalidad. *Es inherente a la idea misma de los derechos humanos y se refiere a que todas las personas en todos los lugares del mundo tienen derecho a ellos.*

Inalienabilidad. *Nadie puede renunciar a los derechos humanos voluntariamente y nadie puede despojar a otras personas de ellos.*

Indivisibilidad. *“Los derechos humanos son indivisibles. Sean de carácter civil, cultural, económico, político o social, todos ellos son inherentes a la dignidad de toda persona. En consecuencia, todos ellos tienen la misma condición como derechos y no pueden ser clasificados, a priori, por orden jerárquico”.*

Interdependencia. *“los derechos humanos traen consigo otros derechos y dependen de ellos, la violación de un derecho afecta al ejercicio de otros [...] sobre esta base, el enfoque de derechos humanos hace énfasis en que el respeto de todos los derechos es un requisito fundamental para la paz y el desarrollo sostenibles”.*

Igualdad y no discriminación. *Este principio no solamente establece la obligación de los Estados de no discriminar, sino también en algunos casos, la adopción de medidas afirmativas para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población tradicionalmente discriminados y/o excluidos¹⁵¹.*

Progresividad. *Progreso gradual para lograr el pleno cumplimiento de los derechos a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible, procurando por todos los medios posibles su satisfacción en cada momento. Se relaciona con la “no regresividad” en la protección y garantía de derechos humanos.¹⁵²*

Es el principio por el que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deberán incrementar gradualmente la garantía de los derechos, hasta el máximo de sus posibilidades, especialmente en materia de asignaciones de recursos destinados a su cumplimiento¹⁵³.

Principio pro-persona. Se refiere a que en caso de que un juez o autoridad tenga que elegir qué norma aplicar a un determinado caso, deberá elegir la que más favorezca a la persona, sin importar si se trata

¹⁵¹ Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (CCEDPDHDF), Programa de derechos humanos del Distrito Federal, 2009.

¹⁵² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Los principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad de los derechos humanos, 2016

¹⁵³ Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México, artículo 3, Fracción XXXVIII.



de la Constitución, un tratado internacional o una ley. Bajo esta lógica, el catálogo de derechos humanos ya no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano¹⁵⁴.

Programas: Se concretan los objetivos de los planes y se define todo un conjunto organizado de actuaciones que, a su vez, se articulan en torno a distintos proyectos que dan forma al programa en su conjunto englobando acciones a medio plazo

161

Programa Operativo Anual: Documento que sirve de base para la integración de los Anteproyectos de Presupuesto anuales de las propias Dependencias, Órganos Desconcentrados, Alcaldías y Entidades.

Programa Operativo: Programa Operativo de la Administración Pública de la Ciudad de México referente a su actividad conjunta y que cuantifica los objetivos, metas, programas, resultados y programas de las Alcaldías, para la asignación de recursos presupuestales.

Programa Presupuestario: Categoría programática-presupuestal que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos para que los sujetos obligados al cumplimiento de esta Ley generen bienes y servicios públicos o realicen actividades de apoyo, que sirvan para cumplir con propósitos y fines susceptibles de ser medidos y que responden a las prioridades establecidas en la planeación del desarrollo.

Programas de Inversión: Acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinadas tanto a obra pública, infraestructura, adquisición y modificación de inmuebles, adquisiciones de bienes muebles asociadas a estos programas, rehabilitaciones que impliquen un aumento en la capacidad o vida útil de los activos de infraestructura e inmuebles, equipamiento y mantenimiento.

Proyecto: Son intervenciones o actividades específicas; haciendo realidad las actuaciones definidas a nivel estratégico para un período de tiempo generalmente más corto que los programas.

Segregación: Se refiere a cualquier forma de discriminación hecha en perjuicio de las mujeres en general o de un grupo determinado, por el simple hecho de pertenecer al género femenino o a un grupo señalado.

Transversalidad: herramienta metodológica para garantizar la inclusión de la perspectiva de género como eje integrador, en la gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria, tendientes a la homogeneización de principios, conceptos y acciones a implementar, para garantizar la concreción del principio de igualdad.

Valor público. Tiene como referente que toda intervención del Estado en la vida pública está cargada de valores relacionados con la orientación de la democracia moderna. La democracia moderna, desde el momento en que es portadora de valores que se comparten, socializan y universalizan, crea las bases para que el diseño de las instituciones públicas sea entendido como la suma de incentivos,

¹⁵⁴ Blog de la Secretaría de Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, consultado el 16 de diciembre de 2019 en: <https://www.gob.mx/segob/articulos/en-que-me-beneficia-el-principio-pro-persona>



restricciones, estímulos y sanciones que hacen posible que los valores se conviertan en reglas, principios y normas que sustentan la eficacia de la convivencia pública. Es una categoría que permite situar que la democracia, además de su importancia normativa, tiene los elementos para acceder a una etapa de mejor calidad de vida, partiendo de la convivencia, la tolerancia, la equidad, la civildad y la responsabilidad que, como valores centrales en el comportamiento de las instituciones, abren la oportunidad para pensar en términos de valor público, lo cual implica la posibilidad de alcanzar una forma de vida apegada a formas de diálogo, deliberación y persuasión que son fundamentales para identificar el desempeño de las instituciones responsables de la administración y gobernación¹⁵⁵

Víctima. *Persona física o colectivo de personas, que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de un hecho victimizante.*

Víctima Directa. *Personas físicas y colectivo de personas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional o en general cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de un hecho victimizante.*

Víctima Indirecta. *Familiares o aquellas personas físicas dependientes de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.*

Víctima Potencial. *Las personas físicas cuya integridad física o derechos peligran, o bien colectivos de personas cuyos derechos pueden verse afectados o estar en riesgo, por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos humanos o la comisión de un delito¹⁵⁶.*

Violación de Derechos Humanos. *Todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cuando la persona sea servidora pública en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por una persona servidora pública, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de una persona servidora pública¹⁵⁷.*

¹⁵⁵ Berrones Uvalle R. 2014. La importancia de la ética en la formación del valor público. Universidad Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos. Estudios Políticos número 32 (mayo-agosto 2014), 59-81.

¹⁵⁶ Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

¹⁵⁷ *Ibíd.*



Tabla 1. Mecanismo para presentación de denuncias ante el Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos.

Mecanismo de presentación de denuncias de la ONU	
Órganos específicos de control	Derecho que protegen
1. Relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias.	A la vida.
1. Relator especial sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. 2. Comité contra la Tortura (CAT). 3. Subcomité para la prevención de la Tortura.	A la integridad física.
1. Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). 2. Grupo de trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica. 3. Relatora especial sobre la violencia contra la mujer.	Igualdad entre hombres y mujeres. No discriminación y violencia contra la mujer.
1. Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD).	Derechos de los discapacitados.
1. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). 2. Relator especial sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. 3. Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes.	Igualdad y no discriminación por razones étnicas, de religión o convicciones.
1. Comité sobre Trabajadores Migratorios. 2. Relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes.	Igualdad y no discriminación por razón de nacionalidad o condición migratoria.
1. - Comité sobre los Derechos del Niño (CRC). 2. Relatora especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. 3. Relatora especial sobre la trata de personas, especialmente las mujeres y los niños.	Derechos de la juventud (niños, niñas, y adolescentes).



Mecanismo de presentación de denuncias de la ONU

Órganos específicos de control	Derecho que protegen
1. Relator especial sobre la libertad de religión o de creencias.	Libertad de conciencia, pensamiento y religión.
1. Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.	Libertad de expresión.
10. Relator especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.	Libertad de reunión y asociación.
1. Relatora especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud incluidas sus causas y consecuencias. 2. Relatora especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. 3. Relatora especial sobre la trata de personas, especialmente las mujeres y los niños.	Eliminación de prácticas de esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso, así como prácticas análogas.
1. Comité sobre Trabajadores Migratorios. 2. Relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes.	Nacionalidad, extranjería, trabajo de personas migrantes.
1. Relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. 2. Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.	Acceso a la justicia y debido proceso.
1. Grupo de Trabajo sobre detención arbitraria.	Presunción de inocencia. A ser juzgado por un Tribunal independiente e imparcial. A la adecuada defensa. Derecho de las personas indiciadas a ser presentadas ante la autoridad competente sin dilaciones arbitrarias. A ser juzgado en un tiempo razonable. A la reparación por prisión o detención indebida o por errores judiciales.
1. Comité de Derechos económicos, sociales y culturales.	Derechos económicos, sociales y culturales.
1. Relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.	A la salud.
1. Relator especial sobre el derecho a la educación.	A la educación.



Mecanismo de presentación de denuncias de la ONU	
Órganos específicos de control	Derecho que protegen
1. Relatora especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. 2. Relatora especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento. 3. Relator especial sobre el derecho a la alimentación. 4. Relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado.	A nivel adecuado de vida, mínimo vital. A la vivienda.
1. Relator especial sobre el derecho a la alimentación.	Alimentación.
1. Relatora especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento.	Agua potable.
1. Relator especial sobre las implicaciones para los de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos.	Medio ambiente libre de contaminación.
1. Relatora Especial en la esfera de los derechos culturales.	Derechos culturales y propiedad intelectual.
1. Organización Internacional del Trabajo	Derechos laborales.
1. Relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas.	Derechos los pueblos indígenas.
1. - Relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.	Protección a personas defensoras de derechos humanos.
1. Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.	Derechos victímales.



Teoría de la Economía de la Rosquilla.

Existen otras propuestas que complementan la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Una de ellas es la Economía Rosquilla, formulada por la economista británica Kate Raworth, en ella se postula que el tipo de economía que vivimos está enfocado en el crecimiento económico, pero esta no resuelve los problemas que derivan de dicho crecimiento, sobre todo en materia de impacto ambiental y redistribución de riqueza.

166

Su propuesta invita a crear una economía sustentable, en la cual se perciba como ganancia no sólo el crecimiento económico, sino el impacto positivo de las actividades económicas desarrolladas de manera responsable con el medio ambiente. Ella esquematiza mediante una rosquilla su propuesta.

En el cuerpo de la rosquilla ubica el espacio seguro y justo para la humanidad, así como la economía regenerativa y distributiva.

En el espacio del interior de la misma coloca los fundamentos o necesidades sociales:

- Agua
- Alimento
- Salud
- Renta y Trabajo
- Educación
- Paz y justicia
- Participación política
- Equidad social
- Igualdad de género
- Vivienda
- Redes
- Energía

En el espacio afuera de la rosquilla coloca el techo ecológico, el cual se conforma por:

- Cambio climático
- Acidificación de los océanos
- Contaminación Química
- Carga de nitrógeno y Fósforo
- Extracción de agua dulce
- Conversión de tierras
- Pérdida de biodiversidad
- Contaminación atmosférica
- Reducción de la capa de ozono

La teoría se basa en mantener estable el cuerpo de la rosquilla, es decir, alcanzar un equilibrio entre las actividades realizadas, las necesidades y el techo ecológico, mientras más cercano se esté a este equilibrio mayor será el espacio seguro y justo para la humanidad y la economía será regenerativa y



distributiva. En caso de que las actividades para cubrir los fundamentos o necesidades sociales sean insuficientes la población sufrirá una deficiencia en ellos y, por el contrario, si se exceden generarán un daño en el techo ecológico¹⁵⁸.

El sustento teórico impulsa la reducción de desigualdades, producción y consumo responsable, protección del medio ambiente y de los recursos naturales y visibiliza las necesidades sociales a cubrir, éstos aspectos podemos traducirlos como la búsqueda de la realización de derechos humanos, por lo que integrar esta propuesta en la visión amplia del enfoque de derechos humanos de la administración pública de la Ciudad de México representa una aportación significativa para la construcción de políticas públicas¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Kate, Raworth. “Doughnut Economics. Seven ways to think like a 21 st- Century Economist”, (London, 2017).

¹⁵⁹ Esta propuesta no forma parte de los criterios, sin embargo, se sugiere retomar y ajustar, en el Plan General de Desarrollo de la Ciudad, la metodología planteada para mostrar las necesidades locales y el impacto de las mismas.