



SEMSEPDH

CIUDAD **INNOVADORA**
Y DE **DERECHOS**

NUESTRA
CASA

INFORME DEL SEGUIMIENTO A INSTANCIAS EJECUTORAS DEL PDHCDMX

Enero-junio 2019



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

INFORME DEL SEGUIMIENTO A INSTANCIAS EJECUTORAS DEL PDHCDMX

1

Enero-junio 2019

Subdirección de Seguimiento y Evaluación



Índice.

1. Introducción.

2. Metodología.

2.1. Objetivo.

2.2. Insumos.

2.3. Etapas del proceso.

2.3.1. Cronograma de actividades.

2.3.2. Generación de insumos por las instancias ejecutoras

2.3.3. Concentración de insumos generados por las instancias ejecutoras.

2.3.4. Ajustes a la Matriz de análisis.

2.3.5. Contraste y valoración de reporte del Cuestionario SIIMPLE.

2.3.6. Contraste y valoración del contenido de documentos probatorios.

2.3.7. Ejercicio de contraste entre periodos.

2.3.8. Conteo de Elementos Significativos.

2.3.9. Redacción de recomendaciones.

2.3.10. Sistematización de resultados.

2.3. 11. Elaboración de informe

2.4. Consideraciones específicas.

3. Resultados del seguimiento a Entes públicos.

3. 1. Hallazgos Generales

3. 2. Hallazgos del comportamiento de los Entes públicos

3. 3. Resultados de los contrastes y valoraciones

3. 3. 1. Valoración de Reportes

3. 3. 2. Valoración de Documentos probatorios

3. 3. 3. Elementos significativos.

3.4. Reportes por capítulo del PDHCDMX

3.5. Otros reportes

3.6. Recomendaciones realizadas a los Entes públicos



3.7. Estimado de reportes con avances por capítulo

3.8. Contraste entre periodos

4. Resultados de seguimiento a los Órganos políticos administrativos.

4.1. Hallazgos Generales

4.2. Hallazgos del comportamiento de los Órganos políticos-administrativos

4.3. Reportes por capítulo del PDHCDMX

4.4. Resultados de los contrastes y valoraciones

4.5. Otros reportes

4.6. Recomendaciones

4.7. Estimado de avances por capítulo

4.8. Elementos significativos atendidos

4.9. Contraste entre periodos de los Órganos Político Administrativos

5. Estrategias sujetas a ser implementadas.

3

6. Conclusiones generales del seguimiento a la implementación 2019.

6.1. Introducción

6.2 Una implementación limitada

6.3. Actualización del Programa

6.4 Las jerarquías legales

6.5 Los retos creados por las instancias ejecutoras

6.7 Consideraciones finales.

8. Índice de cuadros.

9. Índice de Gráficas.



El Programa de Derechos Humanos (PDH) fue uno de los resultados tangibles de las luchas sociales protagonizadas por organizaciones de la sociedad civil que, apostando a la política vía institucional, colocaron como una prioridad en la agenda pública el respeto por la igualdad en Derechos Humanos para las personas que habitan y transitan la Ciudad de México. Fue, al mismo tiempo, un instrumento que pocas ciudades en el mundo han logrado alcanzar, obteniendo un espacio donde participaron gobierno, sociedad y academia para discutir y consensar propuestas de políticas públicas para incidir en la defensa de la vida digna para las personas en la ciudad.

El primer PDH fue emitido en 2009, cuando la ciudad aún era llamada Distrito Federal. Con él inició el vínculo y el trabajo con las instancias ejecutoras responsables de implementar y reportar las acciones que, en materia de Derechos Humanos, se establecieron como metas en el programa.

El último PDH fue el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México¹. En él se condensó la historia de procesos recientes sobre el posicionamiento de los Derechos Humanos en las agendas institucionales, además de ser digno representante de las propuestas aprobadas en las mesas de trabajo en las que participaron organizaciones de la sociedad civil, academia e instancias ejecutoras. En él se pueden leer las estrategias, metas e indicadores² que se determinaron como la estructura mínima y necesaria para hacer realidad que en nuestro territorio se ejerciten y respeten los Derechos Humanos de toda persona.

Es por esto que cada uno de los momentos de esta instancia han sido valiosos para las personas que habitan la Ciudad de México, pues, además de ser un referente reconocido en otras fronteras, con él se materializó el camino hacia la implementación de los Derechos Humanos, haciendo partícipes al Gobierno de la Ciudad de México y a sus

¹ Vigente hasta 2019, resultado de que la Secretaría Ejecutiva del Mecanismos de Seguimiento y Evaluación de Derechos Humanos, desaparece a partir de la publicación en la Gaceta Oficial de la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos el 2 de diciembre del 2019.

² Los denominados indicadores de cada una de las estrategias del PDHCDMX son escenarios ideales que las Organizaciones de la Sociedad Civil colocaron en cada uno de los 30 capítulos, sin que la Subdirección de Seguimiento y Evaluación tenga, para todos, la posibilidad de cuantificar a cabalidad las acciones relacionadas, o bien, hacer la vinculación entre lo mandado en la estrategia y la Instancia Ejecutora por sus propias Reglas de Operación y ámbito de competencia. En este sentido, los indicadores del PDHCDMX no responden a las características de un indicador de DDHH; sin embargo, son, como mencionamos, escenarios posibles de los ideales a alcanzar, resultado de las peticiones de las Organizaciones de la Sociedad Civil, para la implementación de Derechos Humanos en la Ciudad de México.



instituciones, con el objetivo de alcanzar el respeto e igualdad de los derechos para sus habitantes, como una prioridad.



1. Introducción

El presente es el SEXTO EJERCICIO de seguimiento a la implementación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCDMX) que ha efectuado la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (SEMSyEPDHCDMX).

Con el presente informe, la SE da cuenta de lo reportado por las instancias ejecutoras con respecto a sus acciones de implementación en materia de Derechos Humanos, y pone al alcance de las personas interesadas el resultado obtenido de la recopilación, sistematización y procesamiento de la información generada en el periodo que va de enero a junio de 2019, y sus contrastes con los resultados del informe del período inmediato anterior (julio-diciembre de 2018).

Sin embargo, cada uno de los informes de la Subdirección de Seguimiento es fundamental para retratar el ejercicio individual y colectivo de las instancias ejecutoras sobre la implementación del PDHCDMX. Este informe, en particular, contiene el reflejo sobre el cumplimiento a la implementación de estrategias, metas e indicadores del PDHCDMX que debieron estar solventadas por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial desde el año 2018, siendo que las primeras metas se planificaron concluidas en este momento.

En términos generales, los informes sobre el seguimiento a la implementación del PDHCDMX tienen los siguientes objetivos:

- Conocer el comportamiento de las instancias ejecutoras en relación con la implementación del PDHCDMX en cada uno de los derechos y grupos de población.
- Identificar cuál o cuáles de las estrategias presentan dificultades para su ejecución, e incluso inferir si alguna de ellas requiere un grado mayor de coordinación interinstitucional.
- Distinguir el grado de vinculación entre lo reportado por las instancias ejecutoras y el mandato del PDHCDMX.
- Advertir el grado de vinculación entre los acuerdos y compromisos adoptados en los Espacios de Participación del PDHCDMX, que se encuentran en los respectivos planes de trabajo, y lo reportado por las instancias ejecutoras.



- Vislumbrar estrategias que cuentan con acciones que permiten observar avances en su implementación.
- Estrategias susceptibles de considerarse implementadas en relación con las metas de 2018 en el PDHCDMX.
- Socializar el comportamiento periódico de cada una de las instancias ejecutoras en el ejercicio de implementación y cumplimiento de sus obligaciones de reportar sus avances.

El primer reporte de las instancias ejecutoras sobre los avances en la implementación del PDHCDMX se realizó del 16 de enero al 16 de febrero, en 2017, momento en que las personas servidoras públicas describieron el estado de la institucionalización del enfoque de Derechos Humanos y las acciones que realizaron entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre, del año 2016. Los resultados se concentran en el *Informe del Seguimiento a la implementación del PDHCDMX 2016*.

El segundo reporte se llevó a cabo del 1 al 31 de julio de 2017. En él se plasmaron los reportes de las actividades realizadas por las instancias ejecutoras del 1 de enero al 30 de junio de 2017. En este caso, los resultados sobre los avances se concentran en el *Segundo informe sobre el seguimiento a Entes públicos del PDHCDMX*.

El tercer reporte corresponde a las actividades que las instancias ejecutoras realizaron en el segundo semestre de 2017, es decir, de julio a diciembre del mismo año. En el *Informe de Seguimiento a la Implementación* (Informe de seguimiento a instancias ejecutoras 2º Semestre de 2017) pueden consultarse los resultados.

El cuarto reporte sobre las actividades realizadas por las Instancias Ejecutoras es el que corresponde al periodo que va de enero a junio de 2018. El documento puede consultarse en el siguiente enlace: *Informe a Instancias Ejecutoras del PDHCDMX*.

El quinto reporte sobre las actividades realizadas por las Instancias Ejecutoras es el que corresponde al periodo que va de julio a diciembre de 2018. El documento puede consultarse en el siguiente enlace: *Informe de Seguimiento a Implementación del PDHCDMX. 2º Semestre 2018*.

En el presente documento retratamos el sexto ejercicio de seguimiento a la implementación del PDHCDMX, que se refiere a las acciones que las instancias



ejecutoras³ realizaron en el primer semestre de 2019: se trata de un último reporte que cierra el seguimiento a la implementación del actual Programa, debido a que, con la publicación de la *Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México*⁴ en la gaceta oficial el 2 de diciembre de 2019, actualmente se está definiendo una metodología para elaborar un nuevo diagnóstico y emitir recomendaciones a las instancias ejecutoras de la Ciudad De México.

Nuestro acercamiento a las instancias ejecutoras —de 2016 al primer semestre 2019— ha sido por medio de asesorías presenciales y capacitaciones, mismas que son los medios más funcionales para apoyar a que las personas designadas como enlaces por los entes públicos informen cabalmente sobre las acciones realizadas.

- En marzo de 2019 se realizó el curso de inducción sobre el PDHCDMX.
- De enero a junio del mismo año se impartieron 45 asesorías.

Las acciones mencionadas impactaron a 196 personas asignadas como enlaces con el PDHCDMX, lo que fortaleció la vinculación interinstitucional y que se retrataran cabalmente —a través del “Cuestionario de Seguimiento a la Institucionalización e Implementación (SIIMPLE) Anexo a”— las acciones del primer semestre de 2019 y los avances significativos como la implementación, sólo en este periodo, de 52 estrategias del Programa.

³ El artículo 3 fracción VIII de la LPDHDF dice que debe entenderse por instancias ejecutoras a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; el Instituto Electoral de la Ciudad de México; la Junta de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México; el Instituto de Acceso a la Información Pública de la Ciudad de México; la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México; las Dependencias, Órganos Desconcentrados y los Órganos Político Administrativos de la Ciudad de México.

Sólo 14 instancias ejecutoras solicitaron asesoría presencial, para un total de

⁴ En el siguiente enlace se puede consultar la ley mencionada [http://data.eap.cdmx.gob.mx/ut/2019/images/Normatividad/LEY SISTEMA INTEGRAL DH.pdf](http://data.eap.cdmx.gob.mx/ut/2019/images/Normatividad/LEY%20SISTEMA%20INTEGRAL%20DH.pdf) [Consulta, 23 de diciembre de 2019]



2. Metodología

Cada uno de los ejercicios de seguimiento a la implementación iniciaron con una herramienta fundamental: el diagnóstico contenido en el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCDMX) y sus 30 matrices programáticas distribuidas en sus capítulos.

El análisis sobre la implementación del PDHCDMX se ha abordado a través de una metodología que consideró variables cuantitativas y cualitativas, trabajo que implicó la observación detallada de lo que han reportado las instancias ejecutoras y de su coherencia con los documentos probatorios y lo establecido en las estrategias del PDHCDMX, lo que se suma al seguimiento a la atención que han dado las instancias a las recomendaciones que se les realizaron desde 2016.

Desde el primer ejercicio de seguimiento (cuarto trimestre de 2016) se establecieron los pasos que han facilitado la captación periódica de información relativa a las acciones de implementación ejecutadas por las distintas Instancias, cuyos nombres y acrónimos pueden consultarse en los “Anexos b y c”.

En el procesamiento de la información se generaron datos estadísticos por instancia, por estrategia y por cada uno de los capítulos del PDHCDMX; lo que ha permitido ubicar ejercicios exitosos y buenas prácticas que, a partir de su análisis, puede resultar conveniente proponer que sean replicadas por otras instancias ejecutoras que se encuentren en circunstancias semejantes.

Asimismo, para estar en posibilidad de proponer reorientaciones a dicho proceso, hemos identificado la lógica entre lo mandado por el programa y las acciones que se llevan a cabo para su implementación.

A efecto de retroalimentación, se señala la composición del procedimiento de seguimiento a la implementación del PDHCDMX.



2.1. Objetivo

Conocer la coherencia entre las acciones de implementación reportada por las instancias ejecutoras a través del cuestionario SIIMPLE y lo establecido en las estrategias, metas e indicadores de cada matriz programática de los capítulos que integran el PDHCDMX, así como con los planes de trabajo⁵ vigentes, elaborados por los espacios de participación⁶.

2.2. Insumos

Los insumos de este informe son la materia prima con la que trabajamos para generar distintos productos, por ejemplo:

- a) Los contenidos de las 586 estrategias y 833 metas del PDHCDMX⁷, que son esenciales para la elaboración del presente documento. Gracias al PDHCDMX se establece una comunicación referenciada y organizada con las instancias ejecutoras, de acuerdo con las estrategias y metas específicas a reportar.
- b) Instancias ejecutoras responsables de la implementación del PDHCDMX, cada una cuenta con clave de usuario y contraseña asignada para requisitar el Cuestionario SIIMPLE.
- c) Plan de trabajo vigente⁸ de ciertas estrategias del PDHCDMX, asociado con un derecho o grupo de población, aprobado en su respectivo Espacio de Participación.⁹
- d) Documentos probatorios remitidos por las instancias ejecutoras.¹⁰

⁵ A través de los Espacios de Participación se elaboraron planes de trabajo por cada capítulo del PDHCDMX, en los que se establecen actividades y responsables para las estrategias que en dicha instancia se consideraron prioritarias o bien de interés para llevar a cabo un seguimiento participativo. Cabe aclarar que, para el periodo que corresponde al presente informe, de 294 sólo 84 estrategias del PDHCDMX continúan con planes de trabajo vigentes, pues la mayoría de ellos se programaron para realizarse en 2016, 2017 y los menos para 2018, o que son indefinidos. Sobre esto puede consultarse en el Anexo 10.

⁶ El artículo 22 de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (LPDHDF) establece que los espacios de participación tienen el objetivo de ampliar y articular la participación de instituciones académicas, organizaciones civiles y sociales, organismos internacionales de Derechos Humanos e instancias ejecutoras del Programa para aportar y coadyuvar en el proceso de seguimiento a la implementación del Programa.

⁷ Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (SEMSyEPDHCDMX). "Diagnóstico y programa de derechos humanos de la Ciudad de México", 5 t. [en línea]. En Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2016): México. <http://pdh.cdmx.gob.mx/programa> [Consulta: 1 de agosto de 2018].

⁸ Vigente en tanto es indefinido o bien, porque se programó para cumplirse en 2018.

⁹ Dichos Planes de trabajo se elaboraron entre septiembre de 2016 y el 15 de febrero de 2017.

¹⁰ Todo documento que remitan las instancias ejecutoras para demostrar la realización de las acciones que reportaron en el Cuestionario SIIMPLE.



- e) Matriz de análisis e interpretación realizada por cada una de las personas analistas responsables del seguimiento a la implementación del PDHCDMX.
- f) Concentrado del reporte en el Cuestionario SIIMPLE, correspondiente al primer semestre de 2019, que las instancias ejecutoras reportaron durante el periodo comprendido entre el 01 y el 31 de julio de 2019¹¹.

En cuanto al cuestionario SIIMPLE es importante mencionar que está compuesto por cinco secciones, que pueden consultarse ampliamente en el “Anexo a. Cuestionario”. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que para la construcción del presente informe sólo se consideran los primeros seis apartados de la Subsección IV.1, concerniente al reporte de la implementación del PDHCDMX, la cual se encuentra estructurada de la forma siguiente:

CUADRO 2.2.1. SECCIÓN IV.1 DEL CUESTIONARIO SIIMPLE. INFORMACIÓN QUE SE SOLICITA A LAS INSTANCIAS EJECUTORAS

Columna	Pregunta	Descripción
1	Estrategia.	Se coloca el número de estrategia a reportar de acuerdo con el PDHCDMX.
2	¿Se inició la Implementación? (Sí / No).	Con la condicional Si/NO se solicita indicar si se ha llevado a cabo alguna actividad.
3	Fecha de Inicio de los trabajos (Mes / Año).	Se introduce la fecha en que se iniciaron actividades para cumplir la estrategia.
4	Actividades realizadas para cumplir la estrategia / meta(s) / indicador(es).	Se describen de forma detallada la o las actividades que realizó en el periodo señalado para cumplir con la estrategia.
5	Fuentes de verificación de las actividades.	Se enlistan el o los documentos probatorios de lo descrito en la columna anterior.
6	Actividad institucional con la cual está vinculada la estrategia (alineación con el programa institucional).	Acorde con el Programa del Ente público se asocia la(s) actividad(es) vinculadas con la estrategia.

¹¹ Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (SEMSYEPDHCDMX). “Reportes Cuestionario SIIMPLE”. [En línea]. En PDHCDMX (2018). <http://www.pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/concentrado-plataforma-PDHCDMX.xlsx> [Consulta: 1 de agosto de 2018].



ELABORACIÓN PROPIA CON EL CUESTIONARIO SIIMPLE DEL PDHCDMX (2019).

En el apartado mencionado se encontraban seis columnas adicionales, vinculadas con el ejercicio presupuestal, las cuales han sido abordadas en informes exclusivos sobre el tema, y en el Informe Seguimiento a la Institucionalización del Programa de Derechos Humanos se analizan las secciones I, II, III, IV y V del Cuestionario SIIMPLE.

2.3. Etapas del proceso

2.3.1. Cronograma de actividades

El Cronograma de actividades es la herramienta que apuntala la organización de las etapas de trabajo, además de que registra las tareas que se han establecido, de forma que puedan seguirse en la secuencia de cada fase o tarea necesaria para cumplir con el presente informe.

La delimitación temporal de nuestros trabajos de seguimiento a la implementación — desde la solicitud de reportes a las instancias ejecutoras hasta la entrega de este informe— tiene una representación gráfica que puede consultarse en el “Anexo d. Cronograma de Trabajo”.

2.3.2. Generación de insumos por las instancias ejecutoras

Este procedimiento inicia cada semestre con el oficio de aviso a las instancias ejecutoras sobre la apertura de la plataforma del Cuestionario SIIMPLE y la solicitud que se hace de realizar el reporte de las acciones ejecutadas para la implementación del PDHCDMX, en la que se les otorga el plazo de 30 días naturales. En este período el plazo fue del 2 de enero al 1 de febrero de 2019. De esta forma las instancias ejecutoras producen el primer insumo para el seguimiento.

El segundo insumo proporcionado por las instancias ejecutoras son los documentos probatorios de las acciones reportadas, que se remiten vía oficio. Como parte de nuestro compromiso de participar en la racionalización del uso de recursos materiales de



impresión y reproducción, y con ello abonar a las medidas de austeridad recogidas en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, se reciben exclusivamente en formato digital (USB, CD, DVD).

Cabe mencionar que para cada proceso de valoración sólo son considerados los probatorios que fueron recibidos dentro del plazo señalado en el oficio de solicitud de reporte, que para el periodo que nos ocupa tuvo límite hasta el día 8 de febrero de 2019. Y es preciso mencionar que cinco instancias ejecutoras remitieron documentos fuera de este plazo. Para conocer las instancias mencionadas puede consultarse el “Anexo e. Probatorios extemporáneos entes”.

2.3.3. Concentración de insumos generados por las instancias ejecutoras

Una vez concluido el plazo para el registro en el Cuestionario SIIMPLE, en una hoja de cálculo Excel, se inicia el procedimiento de sistematización de la información reportada por las instancias ejecutoras. Este procedimiento se realiza en un plazo de aproximadamente tres días; sin embargo, la temporalidad del proceso puede ser modificada por la cantidad de reportes remitidos en el Cuestionario SIIMPLE.

13

Con la información sistematizada y organizada en la hoja de cálculo, cada responsable del seguimiento puede consultar y recabar los datos que le correspondan, conforme a los capítulos del PDHCDMX asignados.

Para la organización de los documentos probatorios que se reciben, se lleva a cabo su descarga en carpetas indizadas por instancia ejecutora, y éstas con subcarpetas de cada una de las estrategias, para que puedan ser consultadas por las personas responsables del seguimiento.

El concentrado de los reportes de las instancias ejecutoras en el Cuestionario SIIMPLE puede ser consultado en nuestra plataforma, para conocer datos generales, como qué instancias ejecutoras realizaron el reporte, cuáles estrategias están reportadas, cuántos reportes por estrategia fueron recibidos, qué capítulos recibieron información y cuáles no, y el resto del material vertido en las cinco secciones de dicho reporte.



2.3.4. Ajustes a la matriz de análisis

La matriz de análisis es una herramienta de trabajo contenida en una hoja de cálculo de Excel. Cada capítulo del PDHCDMX se sistematiza en una matriz con el concentrado histórico de la información reportada en el Cuestionario SIIMPLE, también incluye la información contenida en los documentos probatorios remitidos por las instancias ejecutoras, así como los resultados de los contrastes y valoraciones del seguimiento realizado.

La experiencia y aprendizaje durante el seguimiento y evaluación de los periodos cuarto trimestre de 2016, primer y segundo semestre de 2017, primer y segundo semestre de 2018, junto con la necesidad de identificar nuevas variables que aporten al presente informe más elementos valiosos, nos dieron la pauta para modificar y mejorar nuestra matriz de análisis.

En reunión del equipo de trabajo de la Subdirección de Seguimiento y Evaluación, de fecha de 14 de julio de 2019, se acordó realizar diversas incorporaciones a dicha matriz, en cuanto a conceptualizaciones y etapas de análisis de la información, lo que derivó en la adecuación del instructivo de llenado de dicha matriz, mismo que puede consultarse en el “Anexo b”.

Adecuaciones a la matriz de análisis:

Los ajustes a la matriz tienen el objetivo de identificar con claridad aquellas estrategias con atributos suficientes para ser susceptibles de considerarse implementadas, o bien, con problemas insuperables para llegar a ser implementadas.

Las estrategias que pueden considerarse como implementadas son aquellas que, evaluadas desde el cuarto trimestre de 2016 hasta ahora, se incluyen en las siguientes valoraciones:



CUADRO 2.3.4.1. VALORACIONES PARA ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS O NO REALIZABLES

1° semestre 2019. Estrategia implementada, no realizable o con obstáculos.	1. A partir de una lectura integral de los elementos históricos reportados y entregados por las Instancias ejecutoras, así como de las valoraciones plasmadas en la matriz y lo descrito en los planes de trabajo, se debe determinar si lo que mandata la estrategia, su meta(s) e indicador(es) está solventado por los entes responsables de su implementación. De ser así, aún sin que se atienda alguno de los elementos significativos, la estrategia tiene que calificarse en la celda con la palabra Sí: lo que significa que está sujeta de considerarse como implementada. 2. Los casos en que la estrategia NO se considere implementada se debe colocar la palabra, No. 3. Cuando la instancia ejecutora argumente vía oficio o en las observaciones de la Plataforma SIIMPLE -último criterio integrado sólo para el periodo del 1° semestre de 2019- que no es realizable lo mandado en la estrategia por falta de competencia o facultades, la celda debe contener el texto No Realizable -NR-. Esta cualidad es importante registrarla para los Entes que remitieron oficios y/o que en las observaciones fundamentan su falta de competencia; esto, siempre y cuando estén sustentados normativamente sus argumentos. 4. Los casos en que la estrategia presente Obstáculos para su cumplimiento, en la celda se incluye el texto: OB. 5. En los casos distintos se dejará en blanco la celda.
¿Por qué?	La valoración "por qué" aplica para todos los reportes de instancias obligadas del periodo del primer semestre de 2019, lo que incluye todas las valoraciones puestas en la celda anterior: Se da por implementada/No realizable/Con Obstáculos. En este apartado se tendrán que analizar e informar el estado actual sobre la relación entre la instancia y la estrategia que se trate: describir por qué no existe implementación y si hay avance por qué no se concluye con la implementación de la estrategia. Además, como en periodos anteriores: describir ampliamente los elementos que permiten concluir que la estrategia está sujeta a ser implementada para uno o la totalidad de Entes responsables de la estrategia. Se debe incluir la fecha en que se realizaron las actividades que inciden en la implementación de la estrategia. En caso de que se haya considerado que la estrategia no es realizable, se deberán señalar las particularidades que llevan a concluir que es material o jurídicamente imposible su implementación. Si la estrategia se considera con obstáculos para su implementación, DESCRIBIR cada uno de ellos. Esta columna y la anterior: se da por implementada/No realizable, están puestas en la matriz después de sus homólogos de 2° semestre de 2017, 1° y 2° semestre de 2018. Esto con el objetivo de concentrar todas las estrategias propuestas para considerarlas como implementadas en cada reporte.

ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CUESTIONARIO SIIMPLE DEL PDHCDMX (2019).

Con el objetivo de obtener mayor claridad en el seguimiento sobre lo reportado por las instancias ejecutoras y su coherencia con el sustento que presentan, los apartados en la



matriz de análisis que se refieren al “Plan de trabajo” a seguir por las mismas, se caracterizan por un fondo gris cuando los Planes no son vigentes.

CUADRO 2.3.4.2. LOS PLANES DETERMINADOS EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

Reporte y Probatorio: Vínculo con el PLAN determinado en los espacios de participación.	Estas valoraciones únicamente aplican para estrategias con planes indeterminados (permanentes, a largo plazo, etc.); se realizará en la matriz con la siguiente instrucción: las celdas de las estrategias con planes de trabajo NO VIGENTES deberán señalarse con gris, sin eliminar su contenido.
--	---

ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CUESTIONARIO SIIMPLE DEL PDHCDMX (2019).

La Matriz de análisis, acorde con la estructura actual cuenta con los apartados que ahora se mencionan y la descripción del contenido adecuado:

1. Zona de identificación.
 - a) Número de renglón.
 - b) Número del capítulo del PDHCDMX que se estudia.
 - c) Número del objetivo específico del PDHCDMX que le corresponde.
 - d) Número de estrategia del PDHCDMX, que es el elemento central de análisis.
 - e) Contenido de las estrategias.
 - f) Contenido de las metas asociadas con cada estrategia del PDHCDMX.
 - g) Totalidad de Entes públicos que se enuncian como responsables de la estrategia de acuerdo con el PDHCDMX.
 - h) Contenido del Plan de trabajo respectivo, que puede ser responsabilidad de todos los Entes públicos designados en la estrategia, para algunos o sólo uno de ellos.

CUADRO 2.3.4.3. ZONA DE IDENTIFICACIÓN.

#	CAP.	O.E.	E.	ESTRATEGIA	META	ENTE PÚBLICO	ACTIVIDADES PLANES
1	1	1.1	1	1. Capacitar y certificar a las y los servidores públicos de manera sistemática, para que cada instancia pública realice una adecuada generación, organización, gestión y conservación de la información de interés público.	1.1. Al menos 60% de los entes obligados cuentan con servidoras y servidores certificados (ética pública y leyes de transparencia y datos personales del Distrito Federal). 1.2. Diagnóstico del número de solicitudes ampliadas en 2015.	INFODF	Implementar un programa de Profesionalización, actualización y capacitación para las y los servidores públicos de los sujetos obligados, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, en materia de transparencia, acceso a la información pública, gobierno abierto y rendición de cuentas, de conformidad con la ley vigente en la



							materia. Entregando el certificado "100% capacitados".
2	1	1.1	1	1. Capacitar y certificar a las y los servidores públicos de manera sistemática, para que cada instancia pública realice una adecuada generación, organización, gestión y conservación de la información de interés público.	1.1. Al menos 60% de los entes obligados cuentan con servidoras y servidores certificados (ética pública y leyes de transparencia y datos personales del Distrito Federal). 1.2. Diagnóstico del número de solicitudes ampliadas en 2015.	SECGOB	No aplica

ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CUESTIONARIO SIIMPLE DEL PDHCDMX (2019).

2. Semestre que se analiza.

- La instancia ejecutora reportó o no en el Cuestionario SIIMPLE.
- Qué actividades desarrolló la instancia ejecutora.
- Las actividades que desempeñó la instancia ejecutora tienen vínculo con el PDHCDMX.
- Las actividades que desempeñó la instancia ejecutora tienen vínculo con el Plan de trabajo del PDHCDMX.
- La instancia ejecutora entregó documentos que avalen sus actividades, sí o no.
- Cuáles son las características de los documentos probatorios entregados —oficio, imagen, entre otros.
- El documento probatorio tiene vínculo con el PDHCDMX.
- El documento probatorio tiene vínculo con el Plan de trabajo del PDHCDMX.

17

CUADRO 2.3.4.4. SEMESTRE QUE SE ANALIZA.

¿Reportó en SIIMPLE?	Reporte SIIMPLE	Reporte/ PDH	Reporte/ PLAN	¿Reportó probatorio?	Síntesis del probatorio	Probatorio/ PDH	Probatorio/ Plan	Probatorio / Reporte
Sí	Revisión de solicitudes de certificación de los Sujetos Obligados que han capacitado al 100% de sus servidores públicos de estructura.	Media	Nula	No	Informe Anual. Estadísticas Certificadas	Nula	Nula	No

ELABORACIÓN PROPIA CON LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LA MATRIZ DE ANÁLISIS (2019).

3. Contraste de periodos, segundo semestre de 2018 y primer semestre de 2019.



- a) Se contrastan los periodos, respondiendo ¿los reportes son o no idénticos?¹²
- b) ¿Los reportes anteriores son coherentes entre sí?
- c) Actividades que entre un reporte y otro tienen relación y coherencia – subsecuencia-

Se agrupan los resultados del segundo semestre de 2018 y primer semestre de 2019, asignándoles una valoración.

- d) Se interpreta si existe un avance o no en la implementación de la estrategia.

CUADRO 2.3.4.5. CONTRASTE.

a) 2°18 Vs 1°19	b) COHER	c) SUBS	d) AVANCE
No	No	No	Sin avance

ELABORACIÓN PROPIA CON LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LA MATRIZ DE ANÁLISIS (2019).

4. Recomendaciones por periodo.

- a) Elementos significativos (ES) de la estrategia y su conteo.

18

Cuarto trimestre de 2016

- b) Recomendaciones sobre el reporte de los Instancias ejecutoras para cuarto trimestre de 2016.¹³

Primer semestre de 2017.

- c) Recomendaciones sobre el reporte de Instancias ejecutoras el primer semestre de 2017.¹⁴

Descripción de los ES que las instancias ejecutoras reportaron en el primer semestre de 2017.

Segundo semestre de 2017.

- d) Recomendaciones sobre el reporte de las instancias ejecutoras para el segundo semestre de 2017.

Conteo de ES atendidos.

¹² Los reportes idénticos entre el periodo que se analiza y el inmediato anterior. La valoración para cada uno de los reportes de los 30 Capítulos del PDHCDMX pueden consultarse en el Anexo g. Reportes idénticos de entes públicos.

¹³ En el periodo del cuarto trimestre de 2016 no existe el conteo de elementos significativos de las estrategias, sus metas e indicadores.

¹⁴ En este periodo, primer semestre de 2017, se colocó en la misma celda el número de elementos significativos totales atendidos en el reporte y cuáles de ellos se reportaron con alguna actividad: 3 (1, 2, 4), lo que significa que de la estrategia se atendieron tres de sus elementos significativos, el primero, el segundo y el cuarto.



Descripción de qué ES se atendieron.

Primer semestre de 2018.

e) Recomendaciones sobre el reporte de las instancias ejecutoras para el primer semestre de 2018.

Conteo de ES atendidos.

Descripción de qué ES se atendieron.

Segundo semestre de 2018.

f) Recomendaciones sobre las actividades realizadas en el periodo.

Conteo de ES atendidos.

Descripción de qué ES se atendieron.

Análisis sobre la estrategia, ¿se da por implementada, o no?

Descripción de las razones por las que la estrategia puede darse por implementada.

Primer semestre de 2019.

g) Recomendaciones sobre las actividades realizadas en el periodo.

Conteo de ES atendidos.

Descripción de qué ES se atendieron.

Análisis sobre la estrategia, ¿se da por implementada, o no?

Qué ente/s implementó la estrategia.

Descripción de las razones por las que la estrategia puede darse por implementada.

CUADRO 2.3.4.6. RECOMENDACIONES POR PERIODO.

a)	Elementos significativos	ET	
b)	Recomendaciones 1		
c)	Recomendaciones 2	ER	
d)	Recomendaciones 3	¿Cuántos ES reporta?	¿Cuáles ES reporta?
e)	Recomendaciones 4	¿Cuántos ES reporta?	¿Cuáles ES reporta?
f)	Recomendaciones 5	¿Cuántos ES reporta?	¿Cuáles ES reporta?
	La estrategia ¿se da por implementada? 2° 2018	¿Por qué?	
G)	Recomendaciones 6	¿Cuántos ES reporta?	¿Cuáles ES reporta?
	La estrategia ¿se da por implementada? 1° 2019	¿Qué ente/s la implementaron?	¿Por qué?

ELABORACIÓN PROPIA CON LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LA MATRIZ DE ANÁLISIS (2019).

2.3.5. Contraste y valoración de reporte del Cuestionario SIIMPLE



Una vez que se ha descargado la información de los reportes en la matriz de análisis, se lleva a cabo un ejercicio de valoración y contraste entre el contenido de la estrategia, meta e indicador del PDHCDMX y el reporte de la instancia ejecutora, para ejemplificar este procedimiento, citaremos la estrategia 14.

CUADRO 2.3.5.1. ESTRATEGIA 14, SUS METAS E INDICADORES.

Estrategia	Metas	Indicadores
Instalar el Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal.	14.1. Presentación, aprobación e implementación de los planes anuales de trabajo 2017 y 2018, por parte de los órganos del Mecanismo. 14.2. Elaboración y presentación de manuales y protocolos sobre las medidas de protección que el Mecanismo implementa.	1. Informes bimestrales por parte de la Dirección del Mecanismo. 2. Informes sobre los resultados que los manuales y protocolos tienen en la protección de periodistas y personas defensoras de Derechos Humanos.

ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL PDHCDMX (2019).

Con una lectura integral del contenido de la estrategia 14 se recupera que para implementarla es necesario la ejecución de los elementos significativos siguientes:

1. Instalar el Mecanismo.
2. Plan de trabajo presentado y aprobado 2017.
3. Plan de trabajo presentado y aprobado 2018.
4. Manual y/o protocolo de medidas de protección.
5. Informes de la Dirección del mecanismo.
6. Informe de resultados del protocolo.

Es decir, se cuentan seis elementos significativos a cumplir en 2018 para que la estrategia 14 del PDHCDMX se considere implementada al cien por ciento.

Ahora bien, al revisar en el PDHCDMX encontramos que la instancia ejecutora designada como responsable de la estrategia 14 es el *Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal*, por ello se esperaba que el mecanismo reportara acciones que abonen a la materialización de alguno o todos los elementos significativos antes señalados.

Las acciones reportadas por las instancias ejecutoras son contrastadas con lo mandatado por el PDHCDMX, y se les asigna una valoración, que puede ser alguna de las siguientes:



Alta: El Reporte del Cuestionario SIIMPLE coincide con todas las actividades y/o elementos significativos de la estrategia, meta(s) e indicador(es), o bien se advierte que la información vertida se encuentra estrechamente vinculada con actividades encaminadas a dar cumplimiento a la estrategia, meta(s) e indicador(es).

Media: El Reporte del Cuestionario SIIMPLE coincide con alguna o algunas de las actividades y/o elementos significativos de la estrategia, meta(s) e indicador(es), o bien se advierte que la información vertida se encuentra vinculada con actividades encaminadas a dar cumplimiento a la estrategia, meta(s) e indicador(es) pero su contenido es deficiente.

Nula: No se aprecia coincidencia alguna con las actividades y/o elementos significativos de la estrategia, meta(s) e indicador(es), o bien se advierte que la información plasmada es deficiente, de tal manera que no permite identificar la actividad principal y/o el sentido y/o pertinencia y/o relevancia de ésta con la temática reflejada en la estrategia, meta(s) e indicador(es).

Asimismo, se valorará Nula cuando no se haya generado reporte alguno o si la instancia ejecutora incorpore leyendas que no permitan advertir alguna actividad, tales como: sin datos, no se ha iniciado implementación, ninguna, no, entre otras.

El mismo contraste debe llevarse a cabo entre los reportes y la información contenida en los planes de trabajo concentrados, discutidos y aprobados en el Espacio de Participación.

2.3.6. Contraste y valoración del contenido de documentos probatorios

El paso siguiente será llevar a cabo un ejercicio de contraste y de valoración entre los elementos significativos —como se ejemplifica en el caso de la estrategia 14— y el contenido de los documentos probatorios remitidos por la instancia ejecutora.

Posteriormente podrá emitirse una valoración para cada instancia ejecutora sobre la información que se desprenda de la documentación soporte y el contenido del plan de trabajo.



La valoración que se asigne puede ser alguna de las siguientes:

Alta: El contenido del documento o documentos remitidos coincide con todas las actividades y/o elementos significativos de la estrategia, meta(s) e indicador(es), o bien se advierte que la información vertida se encuentra estrechamente vinculada con actividades encaminadas a dar cumplimiento a la estrategia, meta(s) e indicador(es).

Media: El contenido del documento o documentos remitidos coincide con alguna o algunas de las actividades y/o elementos significativos de la estrategia, meta(s) e indicador(es), o bien se advierte que la información vertida se encuentra vinculada con actividades encaminadas a dar cumplimiento a la estrategia, meta(s) e indicador(es) pero su contenido es deficiente.

Nula: Del análisis del contenido del documento o documentos remitidos no se aprecia coincidencia alguna con las actividades y/o elementos significativos de la estrategia, meta(s) e indicador(es), o bien se advierte que la información plasmada es deficiente, de tal manera que no permite identificar la actividad principal y/o el sentido y/o pertinencia y/o relevancia de ésta con la temática reflejada en la estrategia, meta(s) e indicador(es).

2.3.7. Ejercicio de contraste entre periodos

Parte fundamental del análisis de cada periodo —cuarto trimestre de 2016, primer semestre de 2017, segundo semestre de 2017, primer y segundo semestre de 2018, y el primer semestre de 2019— fue posibilidad de contrastar la información entre periodos. Esto ha permitido observar la coherencia y subsecuencia entre reportes recibidos y, por tanto, la existencia o no de avances durante el tiempo en que se ha llevado a cabo la implementación.

Finalmente, el ejercicio de contraste da nociones para construir recomendaciones acertadas y para que las instancias ejecutoras tengan más herramientas para implementar el PDHCDMX.

2.3.8. Conteo de elementos significativos



Los elementos significativos (ES) son las actividades fundamentales que una instancia ejecutora debe realizar para implementar una estrategia. De esta forma, el ejercicio de conteo de las actividades mencionadas nos permite cuantificar el avance en la implementación y realizar recomendaciones precisas, o bien valorar que una estrategia ya puede ser considerada como implementada.

Consideraciones importantes para conocer el funcionamiento de los ES, son:

- Los ES son un conteo general de las actividades requeridas en una estrategia, sin embargo, dichas actividades pueden, o no, ser responsabilidad de todas las instancias ejecutoras designadas.
- Una sola instancia ejecutora por sus funciones, según lo mandatado en la estrategia, puede ser capaz de realizar la totalidad de las actividades necesarias para implementarla, o bien, puede tener la capacidad de concentrar la información que resulta de la atención de varias instancias sobre las actividades mandatadas y ser la encargada de reportar.
- Las personas analistas, encargadas de valorar los reportes y documentos probatorios de las instancias ejecutoras, realizan un conteo de ES atendidos por estrategia y por instancia ejecutora; en este sentido, para la elaboración del presente informe de seguimiento a la implementación tenemos la posibilidad de hacer un conteo de ES totales que tendrían que ser atendidos para implementar las 586 estrategias contenidas en el PDHCDMX, además de cuantificar cuáles de estos ES ya están atendidos por capítulo y por Instancia ejecutora.

2.3.9. Redacción de recomendaciones

Una vez que se cuenta con los resultados de los contrastes señalados en los dos numerales precedentes es posible incorporar recomendaciones para cada estrategia, desde la óptica de Seguimiento y Evaluación, con la finalidad no sólo de transmitir a la instancia ejecutora la necesidad de contenido sino de encauzar su temática.

En caso de que se advierta algún otro factor que se considere que puede contribuir a mejorar el reporte, será posible orientar a las instancias ejecutoras responsables acerca de ello.

Si se encuentran deficiencias en los documentos probatorios, de manera que impidan su vinculación con los datos reflejados en el Cuestionario SIIMPLE, se plasma la recomendación u orientación respectiva.



2.3.10. Sistematización de resultados

El procedimiento consiste en la concentración de los datos obtenidos de los contrastes y valoraciones de la información, contenidas en las 30 matrices de análisis correspondientes a los 19 derechos y 11 grupos de población, para generar resultados estadísticos.

Es importante recordar que el reporte se presenta dividido en dos apartados, uno correspondiente a todos los órganos políticos administrativos, y el otro, a las demás instancias ejecutoras.

2.3.11. Elaboración de informe

El procesamiento de la información antes señalado y su interpretación se ven reflejados en este informe ejecutivo, que da cuenta del seguimiento al cumplimiento por parte de las Instancias ejecutoras de la obligación de implementar el PDHCDMX, lo que constituye un ejercicio de rendición de cuentas hacia las organizaciones de la sociedad civil y especialistas que convergen en los Espacios de Participación, y que cotidianamente están en contacto con esta Institución, así como hacia las personas que habitan y transitan en esta entidad federativa.



2.4. Consideraciones específicas

- El análisis respecto de las instancias ejecutoras identificada como Órganos Político Administrativos, es decir, las 16 Alcaldías de la Ciudad de México, se lleva a cabo de forma separada de las otras instancias ejecutoras. Ello en virtud de que los Órganos Político Administrativos se rigen por el mismo marco normativo y merecen un análisis por separado.
- Los reportes de las instancias ejecutoras con respecto a estrategias que, de acuerdo con el PDHCDMX, no se encuentran asignadas a éstos, serán identificados, sistematizados, procesados y analizados por separado.
- Cuando en las matrices programáticas del PDHCDMX la instancia ejecutora responsable se encuentre identificada como Entes del Gobierno del Ciudad de México o Gobierno de la Ciudad de México, el análisis de la estrategia será únicamente de las Instancias ejecutoras con facultades para coordinar y diseñar políticas públicas en la materia, conocidas como Cabeza de sector.



3. Resultados del seguimiento a Entes públicos

3. 1. Hallazgos Generales

El PDHCDMX contempla 78 instancias ejecutoras¹⁵, sin embargo, para efectos de este apartado se excluirá a las 16 Alcaldías, que serán abordadas en el apartado 4, por lo que, en este momento, los resultados del seguimiento sólo serán relativos a 62 entes públicos; los que para este período, de forma general, tuvieron el comportamiento que se contempla en el cuadro siguiente:

CUADRO 3.1.1. ENTES PÚBLICOS, REPORTES Y PROBATORIOS.

Entes públicos con clave de Cuestionario SIIMPLE asignada	Entes públicos que reportaron en el Cuestionario SIIMPLE	Entes públicos que remitieron documentos probatorios.
62	50	43

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDMX Y CUESTIONARIO SIIMPLE (2019).

La cantidad de reportes esperados en el Cuestionario SIIMPLE, para este periodo del primer semestre de 2019, derivados de las modificaciones a la burocracia de la Ciudad de México, son: 1962. En los periodos anteriores fue de 1969. Esta cifra se obtiene de multiplicar el número de entes públicos responsables de implementar cada estrategia con el total de 586 estrategias que conforman los capítulos del PDHCDMX. Para facilitar la comprensión de este ejercicio se cita como ejemplo el Capítulo 9. Derecho a la Educación.

CUADRO 3. 1. 2. EJEMPLO DE ESTRATEGIAS Y LOS ENTES RESPONSABLES DE ELLAS.

¹⁵ Para conocer el nombre de las instancias ejecutoras, consultar el Anexo b. Instructivo de llenado, específicamente la pestaña titulada, Acrónimos, en ella se podrán consultar los nombres de las instancias y los acrónimos usados en los materiales de análisis.



Capítulo 9. Derecho a la educación							
Estrategia	137	138	139	140	141	142	143
Entes responsables	SEDU, SEDESOC, FIDEGAR, DIF, IEMS	SEDU, IAAM, SEDEREC, SEDESOC, UACM, INJUVE, INMUJERES	SEDU, IAAM, SEDEREC, SEDESOC, UACM, INJUVE, INMUJERES	SEDU, UACM, IEMS	OM, SECGOB, EAPDF	SEDU, UACM, IEMS, SEDEREC	SEDU, UACM, IEMS, SEDEREC
Reportes esperados	3	7	7	3	3	4	4
TOTAL DE REPORTES ESPERADOS EN EL CAPÍTULO						33	

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDMX (2019).

Como se observa cada una de las estrategias señaladas en el cuadro anterior cuenta con un número específico de Entes públicos responsables de su implementación, que van de tres a siete; por lo que, al sumar el total de los responsables de cada estrategia, se obtiene como total 33 reportes esperados para el capítulo 9. Siguiendo el mismo procedimiento, la suma de los totales de los 30 capítulos que integran el PDHCDMX da el general de 1962 reportes esperados. Tal información puede consultarse la pestaña titulada Estrategias Asignadas del “Anexo b”.

Cada reporte debe estar soportado por una evidencia que dé cuenta de la materialización de la acción realizada para la implementación de PDHCDMX. Esas evidencias son los documentos probatorios y, en congruencia, también se espera contar con 1962 documentos probatorios para dar sustento a cada uno de los reportes de los Entes públicos.

Para realizar los contrastes y valoraciones a los reportes recibidos, se consideran los elementos significativos emanados de cada estrategia, en el caso concreto, para 2019 las 586 estrategias cuentan con un total de 2670 elementos significativos. Tal información puede consultarse en su totalidad en el “Anexo 15”. Concentrado de elementos significativos, archivo donde se encuentran los conteos.

Es de vital importancia mencionar que, de 2016 a 2018, se identificaron 13 estrategias implementadas. Sin embargo, resultado de que las instancias ejecutoras de dichas

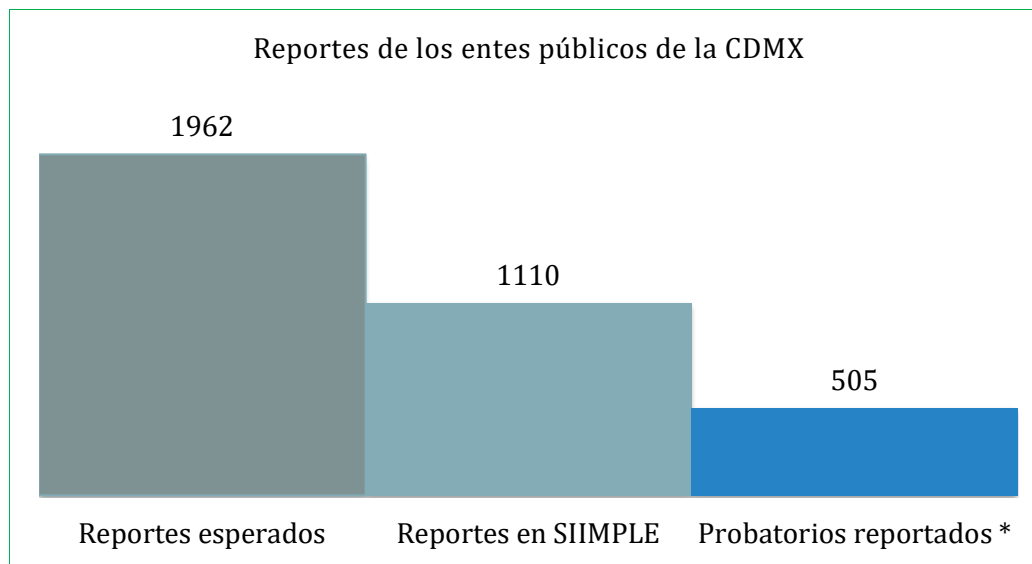


estrategias continuaron reportando acciones en el periodo que ahora se analiza, se decidió contemplar los 39 elementos significativos de estas estrategias en el conteo final del periodo del primer semestre de 2019. No obstante, en las recomendaciones de estas estrategias ya implementadas se sugiere a las Instancias no volver a reportar y dar por hecho la implementación de sus acciones para dichas estrategias.

En virtud de lo anterior, para que se cumplan las metas del PDHCDMX, los Entes públicos no solamente deben llevar a cabo los 1962 reportes y entregar el mismo número de probatorios, sino que las acciones que reporten deben abonar al cumplimiento de los elementos significativos de cada estrategia y responder a su implementación.

Del análisis de los reportes y documentos probatorios recibidos se obtuvo la información siguiente:

GRÁFICA 3. 1.1. REPORTES Y PROBATORIOS DE LOS ENTES PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO



ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2019).

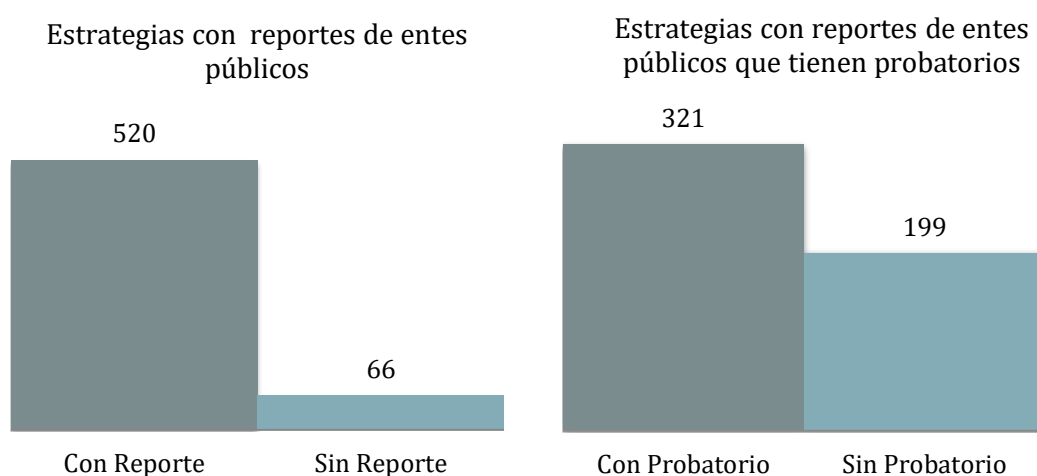
* Se considera un documento probatorio por reporte, aunque se componga de varios elementos, como informes, fotos, constancias, oficios etcétera.



La información sistematizada, recabada a través del cuestionario SIIMPLE, arrojó que los Entes públicos sólo reportaron para el primer semestre de 2019: 1110 casos sobre las estrategias totales que les corresponden; es decir, únicamente se reportó el 56.57 por ciento, del total de 1962 casos esperados. Los reportes corresponden a 50 entes públicos, de un total de 63.

Los 1110 reportes y los 505 documentos probatorios se reflejan en las estrategias de la forma siguiente:

GRÁFICA 3. 1. 2. ESTRATEGIAS CON REPORTES Y PROBATORIOS



- ❖ Estrategias con algún reporte de entes públicos, 520 de 586, 88.7 por ciento.
- ❖ Estrategias sin reporte de Entes públicos, 66 de 586, 11.3 por ciento.
- ❖ Estrategias con reporte que tienen documento probatorio, 321 de 520, 61.7 por ciento.
- ❖ Estrategias con algún reporte sin documentos probatorios de Entes públicos 199 de 520, 38.3 por ciento.

520 estrategias del PDHCDMX recibieron reportes de acciones para su implementación; de ellas, sólo el 61.73 por ciento cuenta con documentos probatorios que respaldan las acciones informadas por los Entes. Tales estrategias pueden consultarse en el “Anexo 2. Estrategias y reportes entes”.

En el presente informe de seguimiento se identifica un aumento en el porcentaje de estrategias con algún reporte, pasando de 66.7 por ciento en el segundo semestre de



2018, a 88.7 por ciento en el primer semestre de 2019, lo que refleja que los entes responsables de reportar han mostrado mayor interés al realizar actividades e informarlas en la plataforma del Cuestionario SIIMPLE.

3.2. Hallazgos del comportamiento de los entes públicos

El PDHCDMX establece en sus tablas programáticas cuáles son los entes públicos encargados de implementar cada una de las 586 estrategias. Del procesamiento de la información de dichas tablas se observa que algunos sujetos obligados de acuerdo con su ámbito de responsabilidad tienen asignadas un mayor número de estrategias. En consecuencia, se espera de ellos un cúmulo de reportes más abundante. En el cuadro siguiente referimos a los diez entes públicos con más estrategias asignadas:

CUADRO 3.2.1 ENTES PÚBLICOS CON MÁS ESTRATEGIAS ASIGNADAS.

#	Nombre del ente público	Estrategias asignadas
1	Congreso de la CDMX, antes Asamblea Legislativa del Distrito Federal	153 ^{*16}
2	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social	140 [*]
3	Secretaría de Salud	120 [*]
4	Procuraduría General de Justicia	108
5	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	108
6	Secretaría de Gobierno	92
7	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación	80
8	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México / PROCUNIÑOS	67
9	Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes. ANTES Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	66
10	Secretaría de Seguridad Ciudadana	62

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDMX (2019).

De la matriz de análisis,¹⁷ que concentra lo que reporta cada ente público y que muestra la relación que guarda lo reportado con las estrategias que le corresponden por cada

¹⁶ *Se realizó un ajuste a las tablas programáticas. De acuerdo con el informe anterior la Asamblea Legislativa –hoy Congreso de la CDMX–, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud, tenían asignadas 155, 137 y 118 estrategias respectivamente.

¹⁷ Anexo 1. Matriz de trabajo.



capítulo, se identifica que los entes públicos que más estrategias reportaron en este periodo son:

CUADRO 3.2.2 ENTES PÚBLICOS CON MAYOR NÚMERO DE ESTRATEGIAS REPORTADAS.

Nombre del Ente público	Estrategias asignadas	Estrategias reportadas
Congreso de la Ciudad de México. Antes Asamblea Legislativa del Distrito Federal	153	150
Secretaría de Gobierno	92	87
Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación	80	80
Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	108	64
Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno CDMX	61	61
Secretaría de Seguridad Ciudadana	62	61
Procuraduría General de Justicia	108	41
Secretaría de Salud	120	40
Servicios de Salud Pública de la Ciudad de México	40	40
Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México	51	39
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	37	37
Secretaría de Cultura	30	29
Sistema de Aguas de la Ciudad de México	30	28
Instituto de Vivienda	26	26

De los entes públicos antes enlistados, no todos son los que tienen un mayor número de estrategias asignadas y, como puede observarse, de este grupo, sólo son 5 entes públicos los que reportan acciones realizadas en cada una de las estrategias en las que son responsables.

Ahora bien, al hacer un reconocimiento de los Entes públicos que remitieron documentos probatorios de forma congruente al número de estrategias reportadas, encontramos los siguientes:



CUADRO 3.2.3 PRÓBATORIOS DE ENTES PÚBLICOS CONGRUENTES AL NÚMERO DE ESTRATEGIAS REPORTADAS.

#	Nombre del Ente público	Probatorios remitidos	Estrategias reportadas	Estrategias asignadas
1	Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución	1	1	1
2	Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México	3	3	7
3	Instituto de Capacitación para el Trabajo	5	5	5
4	Instituto del Deporte	1	1	4
5	Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	5	5	9
6	Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial	5	5	5
7	Secretaría de Turismo de la Ciudad de México	2	2	2
8	Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México	9	9	10

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDMX (2019).

En cuanto a los entes que remitieron el mayor número de documentos probatorios, aunque no para todas las estrategias que reportaron, podemos enumerar a los siguientes:

CUADRO 3.2.4 ENTES PÚBLICOS QUE REMITIERON MAYOR NÚMERO DE DOCUMENTOS PROBATORIOS.

#	Nombre del Ente público	Estrategias Asignadas	Reportadas en SIIMPLE	Probatorio Remitido	% de Probatorios remitidos
1	Congreso de la Ciudad de México	153	150	118	78.6



2	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México	80	77	26	33.8
3	Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México	108	41	19	46.34
4	Secretaría de Gobierno	92	90	29	32.22
5	Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno CDMX	61	61	15	24.59
6	Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes.	66	15	14	93.33
7	Secretaría de Seguridad Ciudadana	62	61	18	29.50
8	Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México	108	64	28	43.75
9	Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México	26	26	15	57.69

ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DEL PDHCDMX (2019). ANEXO 2 ESTRATEGIAS Y REPORTES ENTES

Los entes públicos que no reportaron en el Cuestionario SIIMPLE para el periodo del presente informe (1° semestre de 2019) son los siguientes:

CUADRO 3.2.5 ENTES PÚBLICOS QUE NO REPORTARON EN EL CUESTIONARIO SIIMPLE.

Ente Público	Estrategias Asignadas	Reporte SIIMPLE	En
Consejo de Evaluación del Desarrollo Social.	17	0	
Secretaría de Administración y Finanzas	56	0	
Instituto de Educación Media Superior.	26	0	
Instituto para el Envejecimiento Digno.	28	0	
Instituto de la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México	34	0	
Instituto de Verificación Administrativa.	2	0	
Jefatura de Gobierno.	11	0	
Secretaría de Movilidad	20	0	
Secretaría de Inclusión y Bienestar Social / DGIS/ LOCATEL/ IASIS.	97	0	



Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil	8	0
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	11	0

ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DEL PDHCDM (2019)

Cerramos este apartado con los porcentajes más altos de estrategias reportadas por Entes públicos, junto con el porcentaje de documentos probatorios remitidos respecto del total esperado.

CUADRO 3.2.6 ENTES PÚBLICOS CON LOS PORCENTAJES DE REPORTES MÁS ALTOS Y SU RELACIÓN CON PROBATORIOS.

Ente Público	% de Reportes remitidos	% de Probatorios remitidos
Congreso de la Ciudad de México	98.03	78.7
Secretaría de Gobierno	97.82	35.57
Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación	100	32.5
Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	59.25	43.77
Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno de la Ciudad de México	100	24.6
Secretaría de Seguridad Ciudadana	98.38	29.57
Secretaría de Salud	100	100
Procuraduría General de Justicia	37.96	46.34
Servicios de Salud Pública de la Ciudad de México	40	10
Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México	75	92.30

3.3. Resultados de los contrastes y valoraciones

El proceso de revisión y análisis que realiza la Subdirección de Seguimiento y Evaluación incluye en el proceso de valoración a los 1962 posibles reportes, esto significa que se



emiten recomendaciones con respecto a los 1110 reportes recibidos y a los 852 que no fueron recibidos.

Para examinar el comportamiento de cada Ente público y conocer los resultados de los contrastes y valoraciones de los reportes y documentos probatorios que presentaron cada uno de ellos se elabora una matriz, la que en su totalidad puede ser consultada en el “Anexo 3. Matriz macro entes”; sin embargo, en el informe incluimos las valoraciones.



CUADRO 3.3.1. REPORTES Y DOCUMENTOS PROBATORIOS ENTES PÚBLICOS.

Ente público	Estrat egias Asign adas	Estrategias reportadas en SIIMPLE					Estrategias con documento probatorio			
		Total	Vinculación al PDHCDMX				Total	Vinculación al PDHCDMX		
			Alta	Media	Nula			Alta	Media	Nula
Autoridad del Espacio Público, DESAPARECE. La estrategia 90 se suma a SEDUVI.	0									
Agencia de Gestión Urbana, DESAPARECE. Sus estrategias: 76, 79, 80, 81, 82, 91, 92, 95, 171, 172, 173, 174 corresponden a Secretaría de Obras y Servicios	0									
Congreso de la Ciudad de México. Antes Asamblea Legislativa	153	150	19	42	89		118	24	28	66
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	30	9	5	1	3		8	1	5	2
Consejo de Evaluación del Desarrollo Social	17	1	0	0	1		0	0	0	0
Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación	80	80	35	18	27		26	11	14	1
Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución.	1	1	1	0	0		1	1	0	0
Escuela de Administración Pública	10	5	1	3	1		2	0	2	0
Fideicomiso Educación Garantizada	1	1	0	1	0		0	0	0	0
Fondo para el Desarrollo Económico y Social ahora reporta las estrategias del Consejo Económico (9): 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 244 y 245. más las 5 que tenía: 484, 485, 486, 487, 488	14	0	0	0	0		0	0	0	0
Instituto de Capacitación para el Trabajo	5	5	0	3	2		5	0	3	2
Instituto de Educación Media Superior	26	0	0	0	0		0	0	0	0
Instituto de la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México	34	0	0	0	0		0	0	0	0

36



Instituto de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México	42	8	4	1	3		5	3	2	0
Instituto de Reinserción Social del Distrito Federal	4	4	3	1	0		0	0	0	0
Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México	13	13	8	4	1		12	8	4	0
Instituto de Verificación Administrativa	2	0	0	0	0		0	0	0	0
Instituto de Vivienda	26	26	2	6	18		6	2	2	2
Instituto del Deporte	4	1	0	0	1		1	0	1	0
Instituto Electoral	18	6	0	4	2		6	0	3	3
Instituto Local de la Infraestructura Física Educativa de la Ciudad de México	1	0	0	0	0		0	0	0	0
Instituto para el Envejecimiento Digno	27	0	0	0	0		0	0	0	0
Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones	13	13	0	6	8		1	0	1	0
Jefatura de Gobierno	11	0	0	0	0		0	0	0	0
Junta de Asistencia Privada	7	7	2	2	3		5	2	2	1
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	37	37	3	9	25		5	1	3	1
Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	9	5	0	5	0		5	1	4	0
Oficialía Mayor ahora Secretaría de Administración y Finanzas	0									
Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial	5	5	3	0	2		5	2	1	2
Procuraduría General de Justicia	108	41	17	12	12		19	7	8	4
Procuraduría Social de la Ciudad de México	4	3	0	1	2		0	0	0	0
Red de Transporte de Pasajeros, antes Sistema de Movilidad 1, antes Red de Transporte de Pasajeros	10	10	2	5	3		9	2	4	3

37



Secretaría de Administración y Finanzas. Se suman las estrategias de OM -42, porque 3 ya las debe reportar: 4, 5, 6, 7, 27, 28, 34, 141, 183, 246, 247, 248, 249, 250, 256, 257, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 396, 397, 398, 399, 416, 417, 418, 459, 460, 461, 465, 466, 467, 470, 471, 558, 559, 571. Más las que ya tenía: 210, 216, 217, 244, 245, 299, 300, 352, 416, 417, 418, 536, 545, 572	56	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de Ciencia y Tecnología e Innovación desaparece. Tenía las estrategias: 78, 79, 80, 81, 82, 87, 88, 89, 182,	0									
Secretaría de Cultura	30	29	7	12	10	10	1	3	6	
Secretaría de Desarrollo Económico	36	0	0	0	0	0	0	0	0	
Secretaría de Desarrollo Económico/ Consejo Económico y Social de la Ciudad de México	0	1	1	0	0	0	0	0	0	
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Suma la estrategia 90 de AEP	24	1	0	1	0	0	0	0	0	
Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno de la Ciudad de México, ANTES Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México: 29, 33, 36, 117, 132, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 181, 211, 212, 213, 224, 225, 226, 351, 352, 354, 355, 364, 365, 366, 367, 419, 426, 434, 435, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 499, 508, 509, 536, 539, 541, 542, 545, 558, 559, 560, 562, 563, 564, 565, 577. Se suman las estrategias de Secretaría de Ciencia y Tecnología e Innovación: 78, 79, 80, 81, 82, 87, 88, 89, 182	61	61	5	11	45	15	6	7	2	
Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México	8	0	0	0	0	0	0	0	0	
Secretaría de Gobierno	92	90	16	27	47	31	5	15	11	
Secretaría de Gobierno/ Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas	8	0	0	0	0	0	0	0	0	
Secretaría de Inclusión y Bienestar Social	140	0	0	0	0	0	0	0	0	
Secretaría de la Contraloría General	9	9	5	4	0	6	0	5	1	
Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México	52	6	4	2	0	6	4	2	0	
Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México / Comité de Acceso a la Justicia de la Coordinación Interinstitucional de la LAMVLVDF	1	0	0	0	0	0	0	0	0	
Secretaría de Medio Ambiente	36	26	1	15	10	11	0	7	4	
Secretaría de Movilidad	20	0	0	0	0	0	0	0	0	
Secretaría de Obras y Servicios, 157, 158, 159, 160, 171, 172, 173, 174, 191, 287, 442, 443, 444, 445, 446, 481, se suman las estrategias: 76, 79, 80, 81, 82, 91, 92, 95, 171, 172, 173, 174	24	24	1	8	15	11	0	6	5	

38



Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes /comisión Interinstitucional de Pueblos Indígenas de la Ciudad de México	17	4	0	0	4		3	0	0	3
Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes. ANTES Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	66	11	5	6	0		11	5	5	1
Secretaría de Salud	120	47	14	18	15		12	2	4	6
Secretaría de Seguridad Ciudadana	62	61	14	18	29		18	5	11	2
Secretaría de Turismo de la Ciudad de México	2	2	0	1	1		2	0	0	2
Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	108	62	6	26	30		28	4	11	13
Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México	6	3	2	1	0		3	2	1	0
Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México.	10	9	1	4	4		9	0	4	5
Servicios de Salud Pública de la Ciudad de México	40	40	3	9	28		8	1	6	1
Sistema de Aguas de la Ciudad de México	28	28	0	9	19		2	1	0	1
Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros de la Ciudad de México, Metrobús.	15	6	2	2	2		4	2	1	1
Sistema de Transporte Colectivo	16	16	3	8	5		8	3	4	1
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México / PROCUNIÑOS	67	24	3	10	11		6	1	4	1
Sistema Público de Radiodifusión de la Ciudad de México	8	8	1	5	2		6	2	2	2
Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.	26	26	10	8	8		15	4	4	7
Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México	51	39	21	14	4		35	19	11	5
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	11	0	0	0	0		0	0	0	0

39

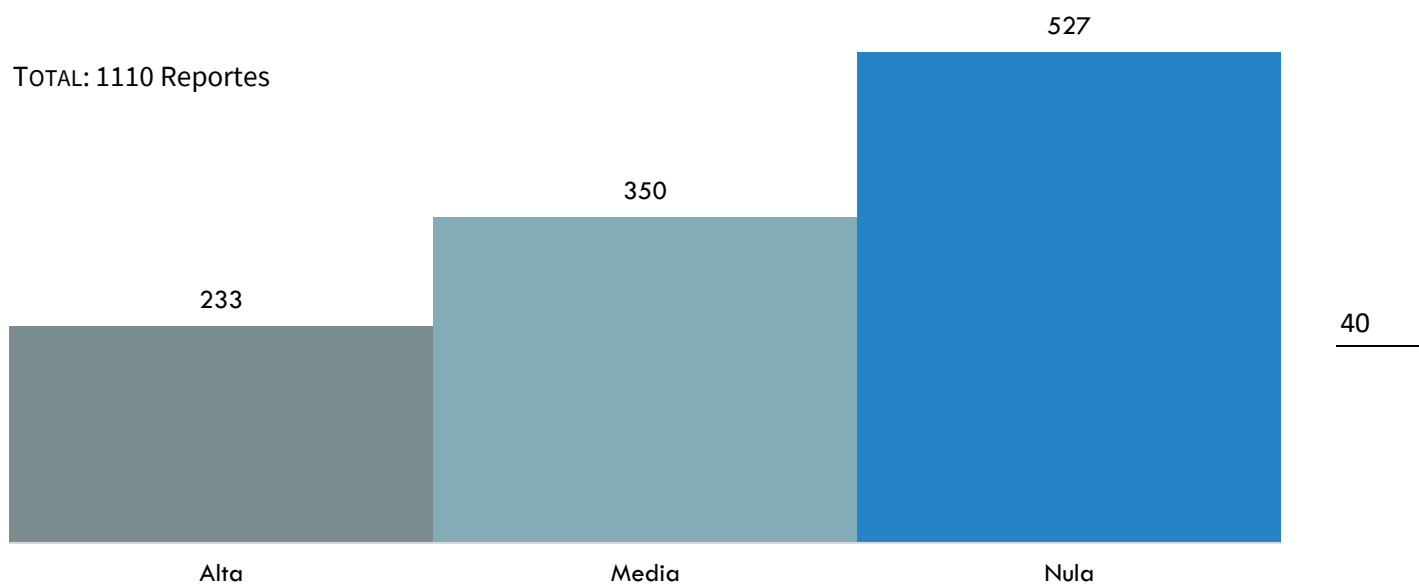


3.3.1. Valoración de Reportes

El universo de 1110 reportes se sometió al contraste valorativo de congruencia entre la información reportada, lo mandatado en el PDHCDMX y lo contemplado en los Planes de Trabajo, respectivamente, y se obtuvieron los resultados siguientes:

GRÁFICA 3. 3. 1. 1. VINCULACIÓN DE LOS REPORTES DE LOS ENTES CON EL PDHCDMX

1110 REPORTES



ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2019).

El 52.52 por ciento de los reportes realizados tiene una vinculación, ya sea alta o media con lo mandatado con el programa, mientras que el restante 47.47 por ciento no tiene ningún tipo de vinculación con el mandato programático.

Cabe mencionar que algunos Espacios de Participación acordaron planes de trabajo que incorporan acciones adicionales para algunas instancias ejecutoras y en ciertas estrategias del Programa de Derechos Humanos, por lo que también se hace una valoración de vinculación entre lo reportado y los planes mencionados, a efecto de identificar si dichos reportes mencionan haber realizado acciones para cumplir con

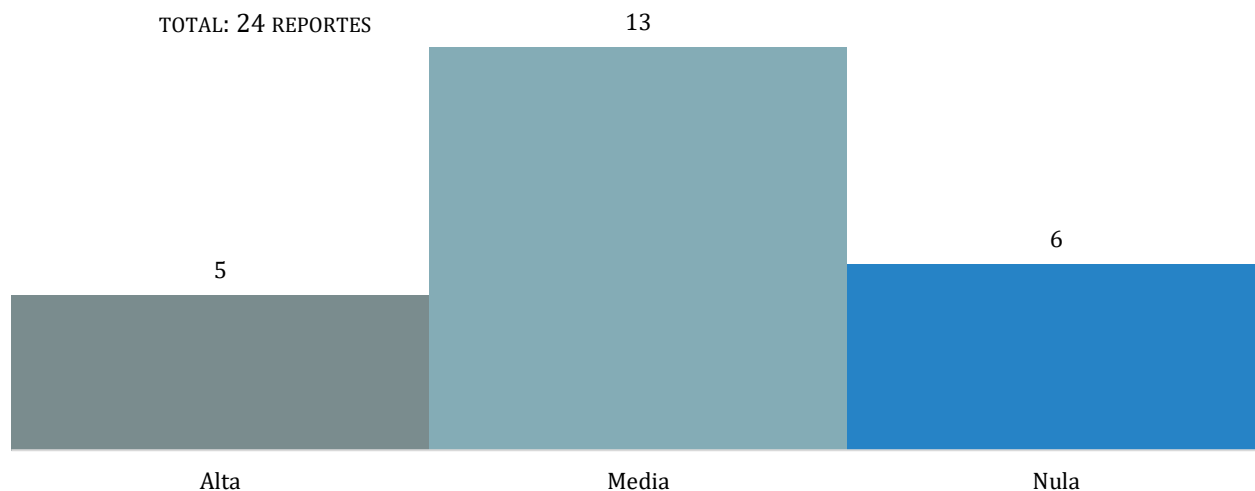


dichos acuerdos programáticos. Actualmente existen 26 estrategias con planes vigentes. Para más información sobre los datos mencionados consultar el “Anexo 7. Planes vigentes entes”.

Una vez analizada la información de las 520 estrategias reportadas, se identifican 24 de ellas con planes vigentes, lo que corresponde a 24 reportes de los 1110 recibidos. Es importante recordar que una estrategia puede ser reportada por más de un ente público, por lo que los reportes y las estrategias mencionadas no necesariamente coinciden en cantidad.

En cuanto al contenido de los reportes y su vinculación con lo establecido en dichos planes de trabajo, tenemos lo siguiente:

GRÁFICA 3. 3. 1. 2. VINCULACIÓN DE LOS REPORTES DE LOS ENTES CON LOS PLANES DE TRABAJO.



ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2019).

Los Entes públicos con Planes vigentes son 21, sin embargo, los que aportaron información para generar cierta vinculación entre sus acciones y los planes de Trabajo, son 7.



CUADRO 3. 3. 3. 1. VINCULACIÓN DE LOS REPORTES DE LOS ENTES CON LOS PLANES DE TRABAJO.

Ente público	Reportes
Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas	3
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	1
Congreso de la Ciudad de México	1
Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación	3
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México	1
Consejo de Evaluación del Desarrollo Social	4
Instituto de la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México	4
Instituto de Reinserción Social del Distrito Federal	3
Jefatura de Gobierno	3
Sistema de Transporte Colectivo	1
Procuraduría General de Justicia	3
Secretaría de Gobierno	3
Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno de la Ciudad de México	1
Secretaría de Salud	2
Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México	3

Sin embargo, de 61 reportes esperados y vinculados con planes de trabajo, únicamente se recibieron 37 y de ellos, sólo 09 (24.33 por ciento) tienen una vinculación Alta con los Programas de Trabajo acordados en los Espacios de Participación; a la valoración Media le corresponde el 45.93 por ciento y a la valoración Nula 29.73 por ciento; es decir, los reportes de los Entes públicos que logran vincularse favorablemente con los Planes de Trabajo representan únicamente el 70.26 por ciento.

3. 3. 2. Valoración de documentos probatorios

Ahora bien, los 505 documentos probatorios totales (remitidos por 42 de los 50 Entes públicos que reportaron en el Cuestionario SIIMPLE) representan el 45.49 por ciento de los 1110 documentos probatorios esperados para dar evidencia de lo reportado.

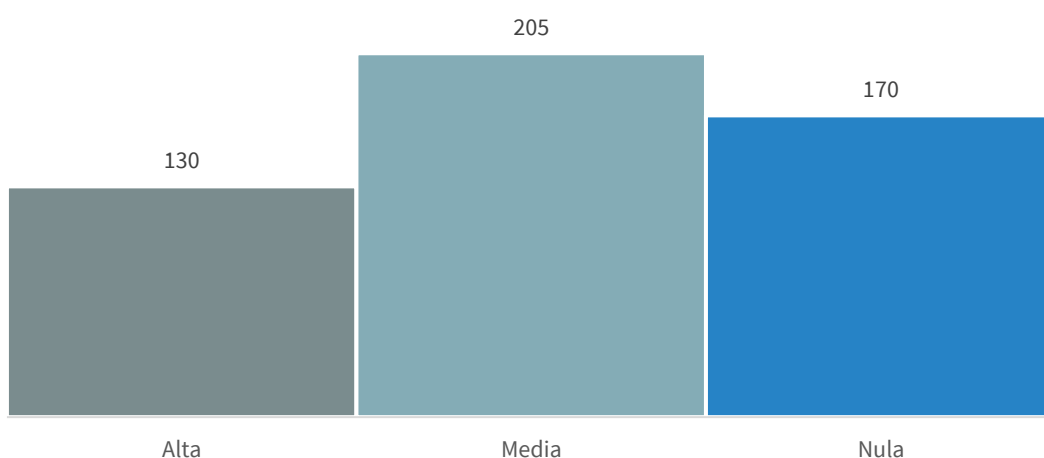
Es importante mencionar que un documento probatorio puede no vincularse con lo que reportan los entes públicos, pero sí con lo mandatado en el PDHCDMX y viceversa: también sucede que los documentos probatorios se vinculan con lo reportado por los entes públicos, pero ninguna de las dos entregas —reporte y probatorio— solventan lo mandatado en el PDHCDMX.



De la valoración arriba descrita se obtuvo que la vinculación de los documentos probatorios con lo mandado en el PDHCDMX es la siguiente:

GRÁFICA 3.3.2.1. VINCULACIÓN DE LOS DOCUMENTOS PROBATORIOS CON EL PDHCDMX.

505 documentos probatorios



ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2019).

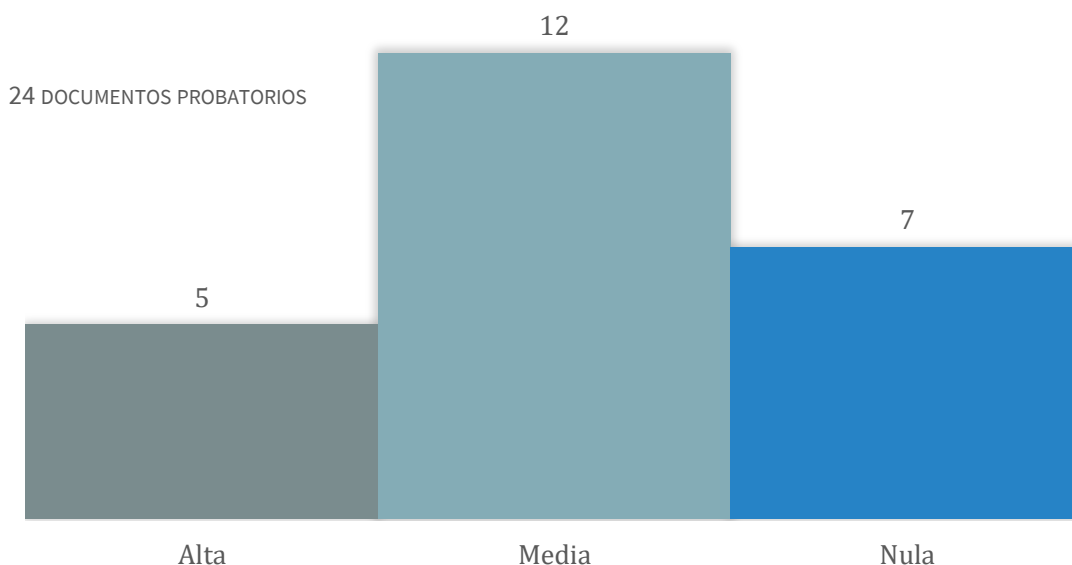
Cómo puede observarse, 335 documentos probatorios que corresponden al 66.33 por ciento tienen una vinculación alta o media con lo mandado en el PDHCDMX, mientras que sólo 170 documentos, el 33.66 por ciento, no contaron con información que permitiera vincularlos con el PDHCDMX.

Además del ejercicio anterior, se realiza una valoración sobre la vinculación entre los reportes integrados en el Cuestionario SIIMPLE y los documentos probatorios que pretenden sostener lo reportado. En este sentido, de los 505 reportes probatorios, únicamente 388 (76.83 por ciento) sí tienen vínculo con lo descrito en la plataforma y 117 (23.16 por ciento) carecen de vínculo. Tal información, ya sea filtrada por capítulo o concentrada, puede consultarse en el “Anexo 5. Matriz de trabajo entes”.



Los documentos probatorios remitidos por los entes también se contrastan con los Planes de trabajo elaborados en los Espacios de Participación. Los resultados de este ejercicio son los siguientes.

GRÁFICA 3.3.4. VINCULACIÓN DE DOCUMENTOS PROBATORIOS CON LOS PLANES DE TRABAJO.



ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2019).

Se recibieron únicamente 24 Documentos probatorios de 46 esperados y las valoraciones nulas del total de 24 documentos recibidos, representan el 29.16 por ciento. Es decir, únicamente 70.83 por ciento de los documentos tiene un vínculo favorable con los planes de trabajo de los Espacios de Participación del PDHCDMX.

Los resultados de este ejercicio de valoración ponen en evidencia que el trabajo de implementación de los entes públicos está lejano a ser el idóneo.



3.3.3. Elementos significativos

En cuanto a los elementos significativos (ES) es importante recordar que son la sistematización de las actividades que, por cada estrategia, tendrían que llevarse a la práctica para considerarla como implementada. De esta forma, el análisis de los reportes incluye la valoración del vínculo entre las actividades reportadas y los ES de la estrategia.

Es sustancial mencionar que la atención a los ES puede darse por un solo ente público o por varios, pues, suele suceder que una sola actividad en una estrategia es responsabilidad de varias instancias; en otros casos, es un ente el único que podría solventar cierta actividad. Sin embargo, los resultados que ahora se presentan son sistematizados por entes y por capítulos del PDHCDMX. De esta forma tenemos dos miradas que apoyan la descripción del desempeño de los entes públicos en la valoración de los ES.

El PDHCDMX cuenta con 2,670 elementos significativos, que pueden consultarse en el “Anexo 1. Concentrado de elementos significativos”; de ellos, sólo 869 contaron con acciones de implementación; es decir, en este período sólo se realizaron gestiones vinculadas con el 16.44 por ciento del total de ES.

45

Cabe mencionar que, aunque en el primer semestre de 2018 hubo una disminución de ES reportados, pasando de 496 en 2017 a 470 en el primer semestre de 2018; en el periodo que ahora analizamos tenemos una mayor cantidad de ES atendidos: 869. No obstante, todos los capítulos tienen por lo menos un reporte vinculado con un elemento significativo.

Sobre el desempeño de los entes públicos que participaron en el primer semestre de 2019 atendiendo ES, tenemos un conteo total de 869, distribuidos de la siguiente manera:



CUADRO 3.3.1.1. ENTES QUE ATENDIERON ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS Y SU CONTEO.

Ente público	ES atendidos
C. TRATA	3
IECM	1
SECGOB	3
C. ECONÓMICO / FODE	2
CEDA	2
CEJUR	9
CONGRESO	135
CONTRALORIA	16
COPRED	97
DIF	24
EAP	5
FONDESO	7
IAPA	3
ICAT	2
IECM	8
ILIFECDMX	2
INDISCAPACIDAD	8
INFODF	25
INVI	2
JAP	6
JLCA	17
MECANISMO	14
METRO	12
METROBUS	10
PAOT	6
PGJ	46
RTP	10
SACMEX	14
SECGOB	54
SECTEI	27
SECULTURA	18
SEDEMA	19
SEDESA	47



SEMUJERES	13
SEPI	15
SERSALUD	10
SOBSE	7
SPRCDMX	6
SSC	58
STE	4
STyFE	26
TJA	22
TSJ	54
Total general	869

El conteo total de 869 ES atendidos en el primer semestre de 2019, tiene un general alto debido a que incluye ES atendidos por distintas instancias; es decir, en este caso, el conteo no es por estrategia, así que incluye las distintas veces que cada ES fue atendido.

3.4. Reportes por capítulo del PDHCDMX

Como mencionamos anteriormente, el insumo principal del presente análisis es el PDHCDMX, que se encuentra articulado en los 30 capítulos siguientes:

47

CUADRO 3.4.1. LOS 30 CAPÍTULO DEL PDHCDMX.

Derechos
Derecho de acceso a la información y protección de datos personales.
Derecho a defender derechos humanos.
Derecho a la igualdad y no discriminación.
Derecho a la libertad de expresión.
Derechos políticos.
Derecho al agua y al saneamiento.
Derecho a la alimentación.
Derechos culturales.
Derecho a la educación.
Derecho a un medio ambiente sano.
Derecho a la movilidad.
Prevención y reducción de riesgos.
Derecho a la salud.
Derechos sexuales y derechos reproductivos.
Derecho al trabajo y derechos humanos laborales.
Derecho a una vivienda adecuada.
Derecho de acceso a la justicia.



Derecho al debido proceso.
Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.
Grupos de Población
Derechos de los pueblos y comunidades indígenas.
Derechos de las personas jóvenes.
Derechos de las mujeres.
Derechos de niñas, niños y adolescentes.
Derechos de las personas adultas mayores.
Derecho de las personas con discapacidad.
Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional.
Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reinserción.
Derechos de las personas víctimas de trata y otras formas de explotación.
Derechos de las poblaciones callejeras.
Derechos de la población lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual.

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2016).

Para obtener resultados sobre el comportamiento en cada uno de los capítulos del PDHCDMX de los Entes públicos se elabora un cuadro resumen para cada capítulo. Estos cuadros resumen, que pueden consultarse en su totalidad en el “Anexo 5. Reportes por capítulos de entes”, permiten conocer el porcentaje de Entes que realizaron reportes, sus probatorios remitidos y el grado de vinculación de la información con lo mandatado en el PDHCDMX.

48

Si se requiere información del análisis específico de alguna de las 586 estrategias del PDHCDMX, pueden consultarse en el “Anexo 1. Matriz de trabajo entes”. Dicho apartado se encuentra enlistado por cada capítulo del PDHCDMX y puede revisarse con los niveles de desagregación siguiente:

- Estrategia.
- Ente público.
- Entes que reportaron en el Cuestionario SIIMPLE
 - Nivel de vinculación entre el reporte y PDHCDMX.
- Entes que remitieron evidencia probatoria.
 - Nivel de vinculación entre el documento y PDHCDMX.
 - Nivel de vinculación entre el documento y el reporte realizado.

Los capítulos siguientes son los que tienen un mejor desempeño, resultado del trabajo de los Entes públicos en el primer semestre de 2019:



CUADRO 3.4.3. ENTES CON MEJOR CUMPLIMIENTO POR CAPÍTULO.

Capítulo	Cumplimiento	
	Reportes	Probatorios
4	80.95	52.38
6	84.51	29.58
8	84.62	23.08
16	79.25	15.09
27	81.25	25
28	87.1	19.35

El capítulo 28. Derechos de las personas víctimas de trata y otras formas de explotación, en cuanto a reportes de entes, es el que mayor participación tiene, con 87.1 por ciento. Cabe mencionar que en el segundo semestre de 2018 fue el capítulo 18. Derecho al Debido Proceso el que presentó mayor participación, con el 75.38 por ciento. Por otra parte, los capítulos con menor participación de Entes, son:

CUADRO 3.4.4. ENTES CON DEFICIENCIAS EN SU CUMPLIMIENTO POR CAPÍTULO.

Capítulo	Cumplimiento	
	Reportes	Probatorios
9	30.3	15.15
15	38.46	15.38
20	39.02	30.49
24	34.29	21.9

Sin duda, son ampliamente deficientes los resultados sobre la participación de los entes responsables en cada uno de los 30 capítulos; en particular, al hacer un recorrido por las cualidades en el cumplimiento de entrega de documentos probatorios, tenemos que únicamente 3 capítulos alcanzan el 50 por ciento o un poco más:

CUADRO 3.4.5. ENTES CON MEJOR DESEMPEÑO EN LA ENTREGA DE DOCUMENTOS PROBATORIOS POR CAPÍTULO.

Capítulo	Cumplimiento
	Cumplimiento en la entrega de probatorios
1	51.22
4	52.38
19	55.89



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

SECRETARÍA EJECUTIVA DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO
Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS



A continuación, se ofrece una representación gráfica de los resultados relativos a los derechos y los grupos de población.

Capítulos del PDHCDMX											
Capítulo	Esperados	Reportes	Probatorios	Capítulo	Esperados	Reportes	Probatorios	Capítulo	Esperados	Reportes	Probatorios
1. Acceso a la información	Alta	12	13	11. Movilidad	Alta	12	6	21. Personas Jóvenes	Alta	0	0
	Media	10	6		Media	15	13		Media	11	5
	Nula	4	2		Nula	21	13		Nula	13	2
	41	26	21		74	48	32		42	24	7
	%	63.41	51.22		%	64.86	43.24		%	57.14	28.57
2. Defender derechos	Alta	2	2	12. Prevención y reducción de Riesgos	Alta	3	3	22. Mujeres	Alta	7	10
	Media	9	7		Media	1	0		Media	30	12
	Nula	3	0		Nula	2	1		Nula	39	22
	19	14	9		14	6	4		164	76	44
	%	73.68	47.37		%	42.86	28.57		%	46.34	26.83
3. Igualdad y no discriminación	Alta	11	10	13. Salud	Alta	9	1	23. Niñas, niños y adolescentes	Alta	12	11
	Media	12	10		Media	19	15		Media	5	5
	Nula	6	3		Nula	16	7		Nula	30	9
	54	29	23		65	44	23		114	47	25
	%	53.70	42.59		%	67.69	35.38		%	41.23	21.93
4. Libertad de expresión	Alta	4	2	14. Sexuales y reproductivos	Alta	4	2	24. Personas adultas mayores	Alta	0	0
	Media	6	5		Media	5	1		Media	14	12
	Nula	7	4		Nula	28	7		Nula	22	11
	21	17	11		86	37	10		105	36	23
	%	80.95	52.38		%	43.02	11.63		%	34.29	21.90
5. Derechos Políticos	Alta	5	4	15. Trabajo y Laborales	Alta	1	0	25. Personas	Alta	1	1
	Media	11	10		Media	8	6		Media	9	1



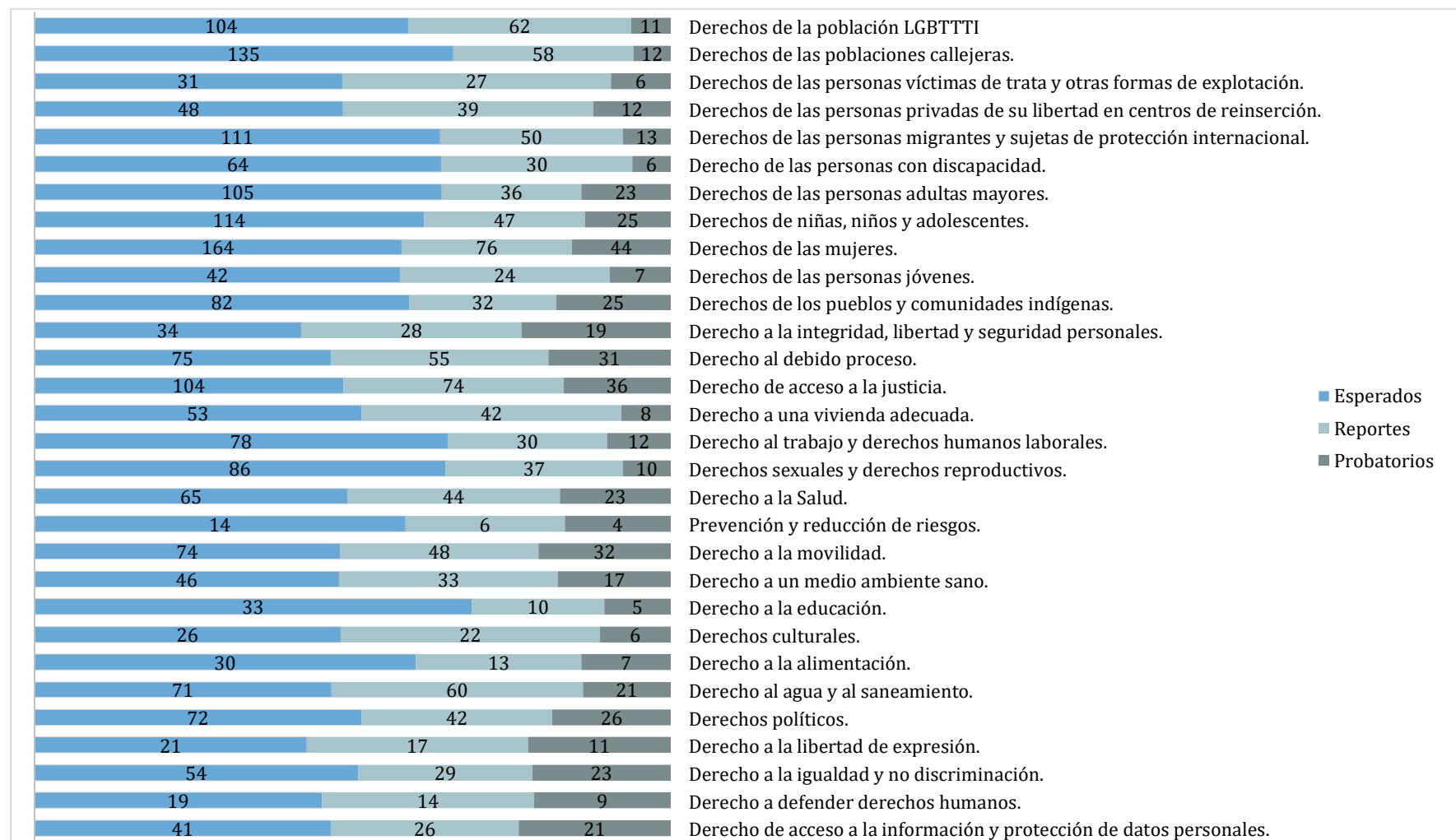
	Nula	26	12		Nula	21	6	con discapacida d	Nula	20	4
	72	42	26		78	30	12		64	30	6
	%	58.33	36.11		%	38.46	15.38		%	46.88	9.38
6. Agua	Alta	1	3	16. Vivienda adecuada	Alta	3	4	26. Personas migrantes	Alta	11	4
	Media	22	10		Media	5	2		Media	21	9
	Nula	37	8		Nula	34	2		Nula	18	0
	71	60	21		53	42	8		111	50	13
	%	84.51	29.58		%	79.25	15.09		%	45.05	11.71
7. Alimentación	Alta	4	3	17. Acceso a la justicia	Alta	33	14	27. Personas privadas de su libertad	Alta	11	0
	Media	2	1		Media	12	17		Media	14	4
	Nula	7	3		Nula	29	5		Nula	14	8
	30	13	7		104	74	36		48	39	12
	%	43.33	23.33		%	71.15	34.62		%	81.25	25.00
8. Culturales	Alta	5	2	18. Debido Proceso	Alta	21	13	28. Víctimas de trata de personas	Alta	2	2
	Media	8	2		Media	20	9		Media	10	3
	Nula	9	2		Nula	14	9		Nula	15	1
	26	22	6		75	55	31		31	27	6
	%	84.62	23.08		%	73.33	41.33		%	87.10	19.35
9. Educación	Alta	4	4	19. Integridad, libertad y seguridad personales	Alta	3	0	29. Poblacione s callejeras	Alta	11	4
	Media	2	1		Media	16	12		Media	19	7
	Nula	4	0		Nula	9	7		Nula	28	1
	33	10	5		34	28	19		135	58	12
	%	30.30	15.15		%	82.35	55.88		%	42.96	8.89
10. Medio Ambiente	Alta	3	2	20. Pueblos y comunidades indígenas	Alta	2	3	30. LGTTTI	Alta	36	7
	Media	15	7		Media	12	10		Media	8	3
	Nula	15	8		Nula	18	12		Nula	18	1
	46	33	17		82	32	25		104	62	11
	%	71.74	36.96		%	39.02	30.49		%	59.62	10.58



Valoraciones: Reportes y probatorios totales por capítulo del PDHCDMX								
Valoraciones	Reportes				Documentos Probatorios			
Altas	Reportes	233	20.99	%	Documento s probatorios	130	25.74	%
Medias		351	31.62			205	40.59	
Nulas		526	47.39			170	33.66	
Totales		1110	100			505	100	



GRÁFICA 3.4.1 REPORTES Y PROBATORIOS ESPERADOS Y RECIBIDOS POR DERECHO.



ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DEL PDHCDM (2019).



3.5. Otros reportes

Gracias a la sistematización de la información, encontramos que algunos entes públicos de la Ciudad de México sí realizaron reportes en el Cuestionario SIIMPLE; sin embargo, éstos no tenían asignadas las estrategias en las que colocaron información.

Dicha situación se repitió en 153 reportes y en 26 capítulos; únicamente en los capítulos: 9, 16, 17 y 18 no se recibieron reportes adicionales.

Asimismo, se identificaron 52 reportes del primer semestre de 2019 que contienen información idéntica a la reportada en el segundo semestre de 2018, y se advierte que la mayor parte de éstos corresponden al TSJ (8), JLCA (5), METRO (5), DIF (4), TJA (4), INVI (3) y STE (3). La identificación de las estrategias del presente rubro puede encontrarse en el “Anexo 9. Reportes idénticos de entes públicos”.

3.6. Recomendaciones realizadas a los entes públicos

A los Entes públicos se les hacen recomendaciones con base en las cualidades de sus reportes, sobre la relación, si existe o no, con las estrategias que les corresponden. El objetivo de emitir recomendaciones es construir una guía para reconocer fortalezas y áreas de oportunidad en sus reportes y en la evidencia que remite como documento probatorio.

Las recomendaciones se sustentan en la atención de los elementos significativos de cada una de las estrategias, sus metas e indicadores. Con este método se hacen comentarios acerca de las actividades realizadas o no y de la forma en que son reportadas, lo que permite dejar constancia del avance que los entes públicos tienen en la implementación de las estrategias que son su responsabilidad.



Asimismo, a los Entes públicos se les sugiere tomar en cuenta dichos elementos significativos para el próximo reporte, enfatizando en aquellos que no fueron tomados en cuenta en el reporte corriente.

En este ejercicio de valoración, la persona analista tiene claridad sobre las competencias y obligaciones de cada ente, lo que ayuda a nombrar las acciones sistematizadas en los ES y a las instancias cabezas de sector que les corresponde ejecutarlas; pues, como ya se ha mencionado: en una estrategia no siempre todos los entes públicos pueden atender la totalidad de ES, sino que es el trabajo colectivo la base que solventa lo mandatado en las estrategias del PDHCDMX.

Igualmente, en los casos en que el contenido de los documentos probatorios fue discordante con la información reportada en el Cuestionario SIIMPLE, se recomendó llevar a cabo una revisión más exhaustiva entre los ES, para que sean usados como guía para las acciones del siguiente periodo sobre la estrategia y el derecho que les corresponda.

Cabe mencionar que en cada recomendación pudo realizarse alguna precisión adicional acorde con las necesidades de información que se requieren en cada estrategia y meta.

Las recomendaciones pueden ser consultadas por cada estrategia y ente público en el “Anexo 1. Matriz de trabajo entes”, que concentra los datos de los 30 capítulos desde 2016 a la fecha, una hoja para cada periodo de análisis.

3.7. Estimado de reportes con avances por capítulo

Además del conteo de ES, se ha sistematizado la estimación de avances del PDHCDMX. En este ejercicio se reconocen pequeñas acciones que pueden, pero no siempre atienden algún ES. Se trata de la observación de acciones que dan inicio al trabajo de implementación, aunque los resultados no alcancen a solventar las metas de la



estrategia. La información descrita en este apartado puede consultarse ampliamente en el “Anexo 13. Avances entes”.

Para dicho ejercicio se contrasta la información vertida en el semestre que se analiza con respecto al inmediato anterior, asignándole una valoración a partir de la lectura integral de resultados, con la finalidad de identificar si existe un avance o no, con respecto a la implementación de los elementos significativos. En este proceso se obtuvo lo siguiente:

CUADRO 3.7.1. REPORTES CON AVANCE POR CAPÍTULO Y ESTRATEGIAS VINCULADAS.

#	Capítulo	Reportes esperados	Reportes plataforma SIIMPLE	Reportes con avance 1º s. 2019	Estrategias vinculadas
1	Derecho de acceso a la información y protección de datos personales.	41	26	16	11
2	Derecho a defender derechos	19	14	10	10
3	Derecho a la igualdad y no discriminación	54	29	23	12
4	Derecho a la libertad de expresión	21	17	7	5
5	Derechos políticos	72	42	20	13
6	Derecho al agua y al saneamiento	71	60	17	13
7	Derecho a la alimentación	30	13	6	6
8	Derechos a la cultura	26	22	8	8
9	Derecho a la educación	33	10	5	4
10	Derecho al medio ambiente sano	46	33	11	10
11	Derecho a la movilidad	74	48	22	10
12	Derecho a la reducción de riesgos	14	6	4	4
13	Derecho a la salud	65	44	21	18
14	Derechos sexuales y reproductivos	86	37	5	5
15	Derecho al trabajo y derechos humanos laborales	78	30	0	0
16	Derecho a una vivienda adecuada	53	42	4	4
17	Derecho al acceso a la justicia	104	74	34	14
18	Derecho al debido proceso	75	55	28	13
19	Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales	34	28	7	6



#	Capítulo	Reportes esperados	Reportes plataforma SIIMPLE	Reportes con avance 1° s. 2019	Estrategias vinculadas
20	Derechos de los pueblos y comunidades indígenas	82	32	14	12
21	Derechos de las personas jóvenes	42	24	12	7
22	Derechos de las mujeres	164	76	30	14
23	Derechos de las niñas, niños y adolescentes	114	47	12	8
24	Derechos de las personas adultas mayores	105	36	2	2
25	Derechos de las personas con discapacidad	64	30	2	2
26	Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional	111	50	25	13
27	Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reinserción	48	39	3	2
28	Derechos de las personas víctimas de trata de personas.	31	27	9	7
29	Derechos de las poblaciones callejeras	135	58	12	9
30	Derechos de la población lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersex	104	62	36	22

De los 1110 reportes recibidos sobre el desempeño de los entes públicos en el primer semestre de 2019 se encontró que, únicamente 405 de estos reportes permiten identificar un avance; esto representa el 36.48 por ciento. Es interesante que, haciendo un contraste con el periodo anterior con respecto al porcentaje de reportes con avance, el actual es menor, pues en el segundo semestre de 2018 fue de 38.12 por ciento.

Sin embargo, si obtenemos el porcentaje de reportes con avance considerando que los reportes esperados en este periodo son 1962, el resultado es que los 405 reportes identificados con avance del total general únicamente representan el 20.6 por ciento con respecto a lo esperado para este periodo.

Sobre el conteo de estrategias que presentan avance por lo menos en uno de sus reportes se obtuvo que en este caso son 262 estrategias, lo que significa que 44.7 por ciento de las 586 estrategias del PDHCDMX tienen algún avance.



Los entes públicos que cuentan con reportes valorados con avances, son:

CUADRO 3.7.2. CONTEO DE REPORTES CON AVANCE POR ENTE PÚBLICO.

Ente Público	Conteo de reportes con Avance
CONGRESO	49
COPRED	47
SEDESA	25
PGJ	24
SSC	24
TSJ	23
STyFE	16
SEGOB	14
SECTEI	14
SECULTURA	12
JLCA	11
SEDEMA	11
SEPI	11
TJA	11
INFODE	10
METRO	7
RTP	7
SACMEX	7
CONTRALORIA	6
SEMUJERES	6
FONDESO	5
MECANISMO	5
SERSALUD	5
SPRCDMX	5
CEJUR	4
INDISCAPACIDAD	4
METROBUS	4
STE	4
TSJ	4
PAOT	3
SEGOB/SIST PENIT	3
C.TRATA	2
DIF	2
SIPINA	2
IECM	2
SEGOB	1
CEDA	1
PROCUNIÑOS	1
EAP	1
IAPA	1
ICAT	1
ILIFECDMX	1
INVI	1

General Prim No. 4, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, Código Postal 06010

Teléfono 5514-0610 Ext. 108.



STyFE	1
Total	273

3.8. Contraste entre periodos

El seguimiento a la implementación del PDHCDMX puede describirse con mayor claridad si se hace un análisis desde el 4° trimestre de 2016 a la fecha. Los resultados del comportamiento de los Entes en su continuidad de entregas de reportes y documentos probatorios, así como de su desempeño en cada uno de los capítulos del programa, marcan una tendencia importante, que en este apartado se disgregará en cada uno de los elementos que consideramos importantes.

El ejercicio de contraste comienza cuando, una vez analizados los reportes y probatorios remitidos por los Entes públicos para el primer semestre de 2019, se realizan trabajos comparativos con sus homólogos: cuarto trimestre de 2016, primer y segundo semestre de 2017 y primer y segundo semestre de 2018, en los que se plasmaron las primeras acciones de implementación del PDHCDMX y que son una línea base para advertir avances en la implementación. Dicho desempeño puede consultarse en su totalidad por Entes públicos en el “Anexo 20”.

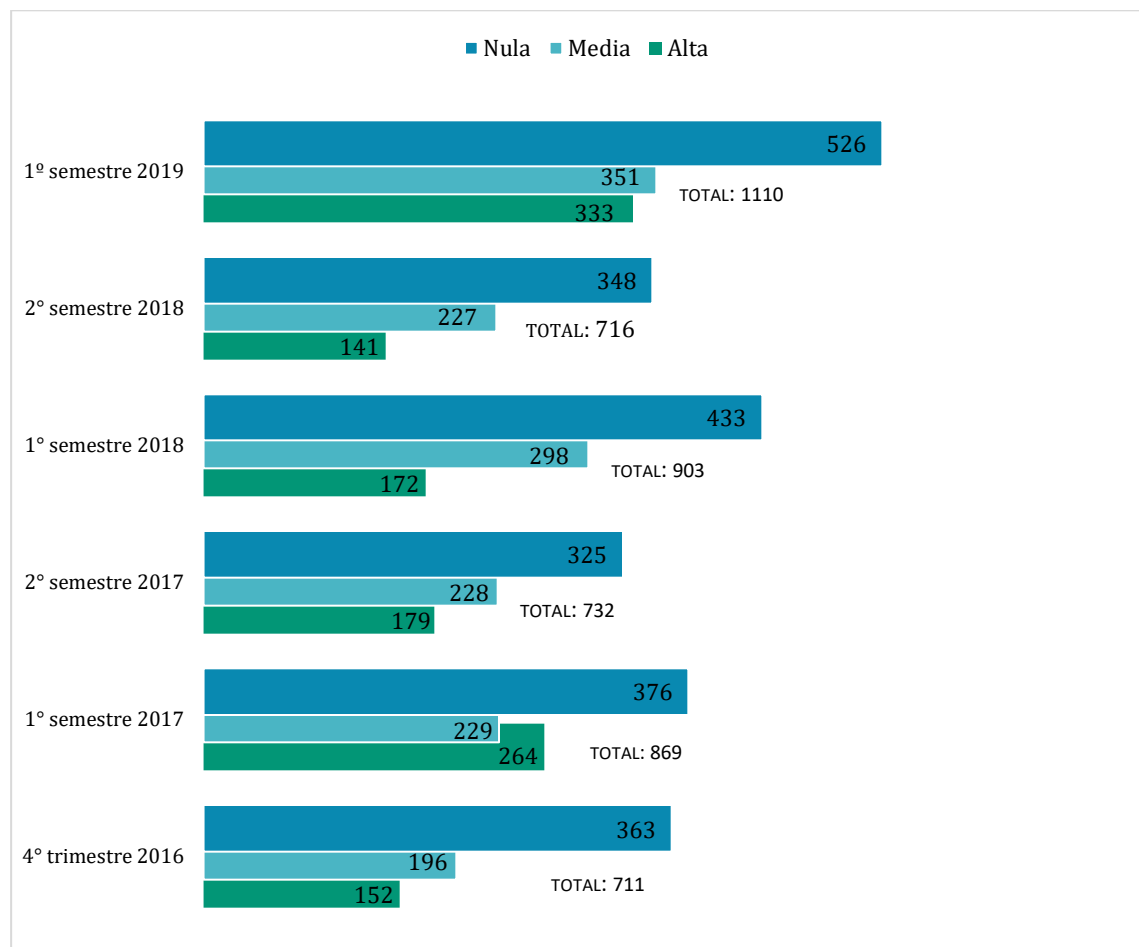
Uno de los porcentajes importante de obtener es el de entes públicos que reportaron en la plataforma del cuestionario SIIMPLE para el semestre que se analiza —primer semestre de 2019— y en los periodos anteriores. Cabe señalar que en el periodo reciente aumentó considerablemente su participación: 50 entes públicos de 62 reportaron en 2019, es decir, el 80.6 por ciento; y en el segundo semestre de 2018, 39 Entes públicos reportaron de 66, únicamente el 59.09 por ciento.

Sobre el número de entes que realizaron el envío de documentos probatorios también se registró un aumento, al pasar de 28 -42.4 por ciento- para el segundo semestre de 2018 a 43. es decir, 69.3 por ciento.



En cuanto a la vinculación de reportes con el PDHCDMX es notorio el aumento en la calidad de reportes del primer semestre de 2019, dicho crecimiento se representa en la gráfica siguiente:

GRÁFICA 3.8.2. VINCULACIÓN DEL REPORTE EN EL CUESTIONARIO SIIMPLE CON EL PDHCDMX.



Como se lee en la gráfica, el periodo actual es el que más reportes con valoración Alta ha tenido, con un total de 526 reportes.



De la revisión histórica de reportes encontramos que dos entes públicos no han colocado información en el Cuestionario SIIMPLE en ninguno de los 6 periodos, éstos son los siguientes:

- Comité de Acceso a la Justicia de la Coordinación Interinstitucional de la LAMVLVDF.
- Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Es importante señalar que en el periodo del segundo semestre de 2017 se contabilizaron siete entes públicos que no habían reportado en ningún periodo, dato que se modificó desde el primer semestre de 2018 y continuó así desde entonces, por lo que quedan únicamente 2 entes públicos en la categoría de los que nunca han reportado en la plataforma.

Por otra parte, durante el primer semestre de 2019, 11 entes públicos como el Congreso de la Ciudad de México y SECITI incrementaron hasta en un 95 por ciento el número de estrategias con reportes con respecto al periodo anterior. En la tabla siguiente se presentan los conteos desde 2016, para que se analice el comportamiento histórico:



CUADRO 3.8.1. ENTES PÚBLICOS QUE INCREMENTARON SUS REPORTES. 1º SEMESTRE DE 2019.

Instancias ejecutoras	Hast a20 18	Asignad as 2019	Estrategias reportada																
			4º2 016	% Cumplimie nto		1º 20 17	% Cumplimie nto		2º 20 17	% Cumplimie nto		1º2 01 8	% Cumplimie nto		2º 20 18	% Cumplimie nto		1º 20 19	% Cumplimiento
Congreso de la Ciudad de México, antes Asamblea L.	153	153	0	0.0	=	0	0.0	▲	1	0.7	▲	3	2.0	▼	0	98.0	▲	150	98.0
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	37	37	32	86.5	▼	28	75.7	▲	29	78.4	▲	36	97.3	=	36	100.0	▲	37	100.0
Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México..	26	26	0	0.0	▲	25	96.2	▼	24	92.3	▼	23	88.5	▼	20	100.0	▲	26	100.0
TSJ/Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México	51	51	19	37.3	▲	25	49.0	▼	23	45.1	▼	21	41.2	▲	34	76.5	▲	39	76.5
INFODF	13	13	0	0.0	▲	11	84.6	▼	9	69.2	▼	5	38.5	▲	6	100.0	▲	13	100.0
Instituto Electoral	18	18	0	0.0	▲	8	44.4	=	8	44.4	▼	6	33.3	=	6	38.9	▲	7	38.9
SEGOB/ Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas	8	8	0	0.0	▲	3	37.5	▼	2	25.0	▲	7	87.5	▼	0	100.0	▲	8	100.0
SEPI/ Comisión Interinstitucional de Pueblos Indígenas de la Ciudad de México.	17	17	0	0.0	▲	17	100.0	▼	15	88.2	▼	2	11.8	▼	1	23.5	▲	4	23.5
DIF/SIPINNA	6	6	0	0.0	▲	2	33.3	▼	0	0.0	=	0	0.0	=	0	50.0	▲	3	50.0

General Prim No. 4, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, Código Postal 06010

Teléfono 5514-0610 Ext. 108.



Central de Abasto de la Ciudad de México	1	1	0	0.0	=	0	0.0	=	0	0.0	=	0	0.0	=	0	100.0	▲	1	100.0
Escuela de Administración Pública	10	10	5	50.0	=	5	50.0	▼	4	40.0	▼	2	20.0	▼	0	50.0	▲	5	50.0
Fondo para el Desarrollo Económico y Social ahora reporta las	5	14	5	100.0	=	5	100.0	=	5	100.0	=	5	100.0	▼	2	40.0	▲	$\frac{1}{1}$	78.6
Instituto de Capacitación para el Trabajo (Descentralizado)	5	5	0	0.0	=	0	0.0	=	0	0.0	▲	4	80.0	▼	3	100.0	▲	5	100.0
Instituto del Deporte	4	4	0	0.0	▲	1	25.0	=	1	25.0	=	1	25.0	▼	0	25.0	▲	1	25.0
ILIFED-CDMX	1	1	0	0.0	=	0	0.0	=	0	0.0	▲	1	100.0	▼	0	100.0	▲	1	100.0
Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	9	9	1	11.1	▲	3	33.3	▲	4	44.4	▼	0	0.0	▲	1	55.6	▲	5	55.6
Procuraduría Social de la Ciudad de México	4	4	3	75.0	▼	1	25.0	=	1	25.0	▲	3	75.0	▼	0	75.0	▲	3	75.0
Secretaría de Desarrollo Económico	36	36	1	2.8	▲	3	8.3	▼	2	5.6	▼	0	0.0	=	0	2.8	▲	1	2.8
SEDECO/Consejo Económico (9): 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 244 y 245. más las 5 que tenía: 484, 485, 486, 487, 488	9	0	1	11.1	=	1	11.1	▼	0	0.0	=	0	0.0	=	0	55.6	▲	5	
Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes	66	66	53	80.3	▲	56	84.8	▼	55	83.3	=	55	83.3	▼	5	16.7	▲	$\frac{1}{1}$	16.7



Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	23	24	17	73.9	=	17	73.9	▲	18	78.3	▲	23	100.0	▼	10	100.0	▲	² / ₃	95.8
Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno de la Ciudad de México SECTEI, ANTES SEDU Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México.	52		3	5.8	▲	5	9.6	▲	8	15.4	▲	12	23.1	▼	8	117.3	▲	⁶ / ₁	
SECTEI		61															▲	⁶ / ₁	100.0
Secretaría de Medio Ambiente	36	36	29	80.6	▼	23	63.9	=	23	63.9	▲	26	72.2	▼	16	72.2	▲	² / ₆	72.2
Secretaría de Obras y Servicios	16	24	6	37.5	▲	11	68.8	▼	5	31.3	▲	6	37.5	▼	0	150.0	▲	² / ₄	100.0
Secretaría de Seguridad Ciudadana ANTES Secretaría de Seguridad Pública	62	62	51	82.3	▲	59	95.2	▲	60	96.8	▲	61	98.4	▼	54	98.4	▲	⁶ / ₁	98.4
Secretaría de Turismo	2	2	1	50.0	=	1	50.0	▼	0	0.0	=	0	0.0	▲	1	100.0	▲	² / ₂	100.0
Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo/ Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento cooperativo	108	108	14	13.0	▲	27	25.0	▲	31	28.7	▲	41	38.0	▼	35	59.3	▲	⁶ / ₄	59.3
Servicio de Transportes Eléctricos	10	10	0	0.0	=	0	0.0	=	0	0.0	▲	5	50.0	▼	4	90.0	▲	⁹ / ₉	90.0
Servicios de Salud Pública	40	40	8	20.0	▲	29	72.5	▼	26	65.0	▼	20	50.0	▼	0	100.0	▲	⁴ / ₀	100.0



Sistema de Aguas	28	28	17	60.7	=	17	60.7	▲	19	67.9	▲	25	89.3	=	25	100.0	▲	² / ₈	100.0
Sistema Público de Radiodifusión de la Ciudad de México	8	8	1	12.5	=	1	12.5	▲	2	25.0	=	2	25.0	▼	1	100.0	▲	8	100.0
DIF/ Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes/Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México	67	67	10	14.9	▲	19	28.4	=	19	28.4	▲	20	29.9	▲	21	40.3	▲	² / ₇	40.3



Con respecto a los documentos probatorios, se tiene registro de que 7 entes públicos no han remitido información soporte de sus estrategias reportadas durante los seis periodos de seguimiento. Asimismo, en este periodo, 31 instancias incrementaron el número documentos probatorios entregados para sustentar sus reportes. Cabe señalar que en el periodo anterior —segundo semestre de 2018— fueron 22 instancias las que incrementaron el número de evidencia. Para más información, consultar el “Anexo 20”.

Es importante señalar que el total de reportes esperados es 1962. En este sentido, la participación de los entes para reportar las acciones de implementación del PDHCDMX, en cualquier periodo que se analice, sigue siendo limitada:

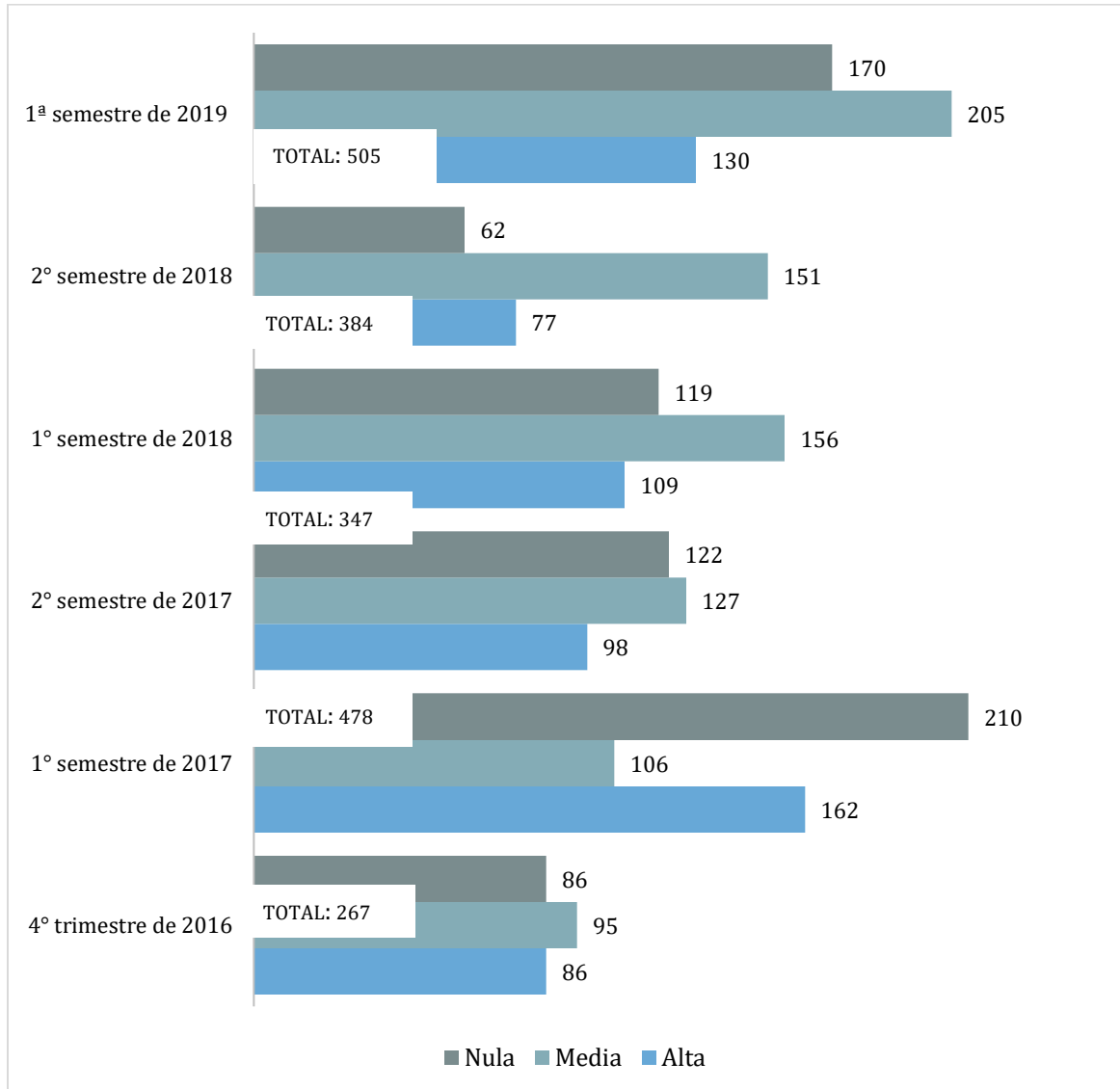
CUADRO 3.8.2. REPORTES HISTÓRICOS Y ESTRATEGIAS VINCULADAS.

Período	Reportes recibidos	% respecto de los esperados	No. estrategias vinculadas	de % estrategias vinculadas
4° trimestre de 2016	711	36		
1° semestre de 2017	869	44		
2° semestre de 2017	732	37	412	70.30
1° semestre de 2018	903	45	455	77.64
2° semestre de 2018	716	36.36	391	66.72
1° semestre de 2019	1110	56.6	520	88.7

Para la valoración de los documentos probatorios remitidos por las instancias ejecutoras y el texto del PDHCDMX usamos el mismo esquema de valoración: alta, media y nula. A continuación, se presentan dichas relaciones entre los periodos que se han escrutado.



GRÁFICA 3.8.3. VINCULACIÓN DE DOCUMENTOS PROBATORIOS CON EL PDHCDMX.



ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DEL PDHCDM (2016- 2019).

De lo anterior se desprende que los entes públicos enviaron más documentos probatorios en el primer semestre de 2019, con respecto a su homólogo anterior, pasando de 384 a 505; siendo así el periodo con más documentos probatorios remitidos.



Sobre el periodo que ahora se analiza, primer semestre de 2019, es evidente que los totales incrementaron y, si bien es cierto que en este periodo se observa un mejor desempeño, los resultados continúan siendo limitados en lo que va del seguimiento a la implementación del PDHCDMX.

Es fundamental señalar que, cuando se analiza la congruencia y vinculación de los documentos probatorios remitidos por los entes con el PDHCDMX, la constante en todos los periodos es la poca relación que existe entre ellos y el Programa, por ejemplo:

4º trimestre de 2016:

Se remiten 267 documentos probatorios de 1969 esperados, lo que significa que sólo se recibió el 13.5 por ciento de documentos esperados. Aunado a lo anterior, de los documentos recibidos, sólo 181 tienen vinculación alta o media con el PDHCDMX, es decir, únicamente el 67.7 por ciento.

1º semestre de 2017:

69

Se remiten 478 documentos probatorios de 1969 esperados, lo que significa que sólo se recibió el 24.2 por ciento de documentos esperados. Aunado a lo anterior, de los documentos recibidos, sólo 268 tienen vinculación alta o media con el PDHCDMX, es decir, únicamente el 56 por ciento.

2º semestre de 2017:

Se remiten 347 documentos probatorios de 1969 esperados, lo que significa que sólo se recibió el 17.6 por ciento de documentos esperados. Aunado a lo anterior, de los documentos recibidos, sólo 225 tienen vinculación alta o media con el PDHCDMX, es decir, únicamente el 64.8 por ciento.

1º semestre de 2018:



Se remiten 384 documentos probatorios de 1969 esperados, lo que significa que sólo se recibió el 19.5 por ciento de documentos esperados. Aunado a lo anterior, de los documentos recibidos, sólo 265 tienen vinculación alta o media con el PDHCDMX, es decir, únicamente el 69.1 por ciento. Para este periodo llama la atención que la valoración Media despuntó como nunca: son 156 documentos con esa cualidad y, haciendo un comparativo con el periodo anterior, identificamos un aumento del 4.14 por ciento.

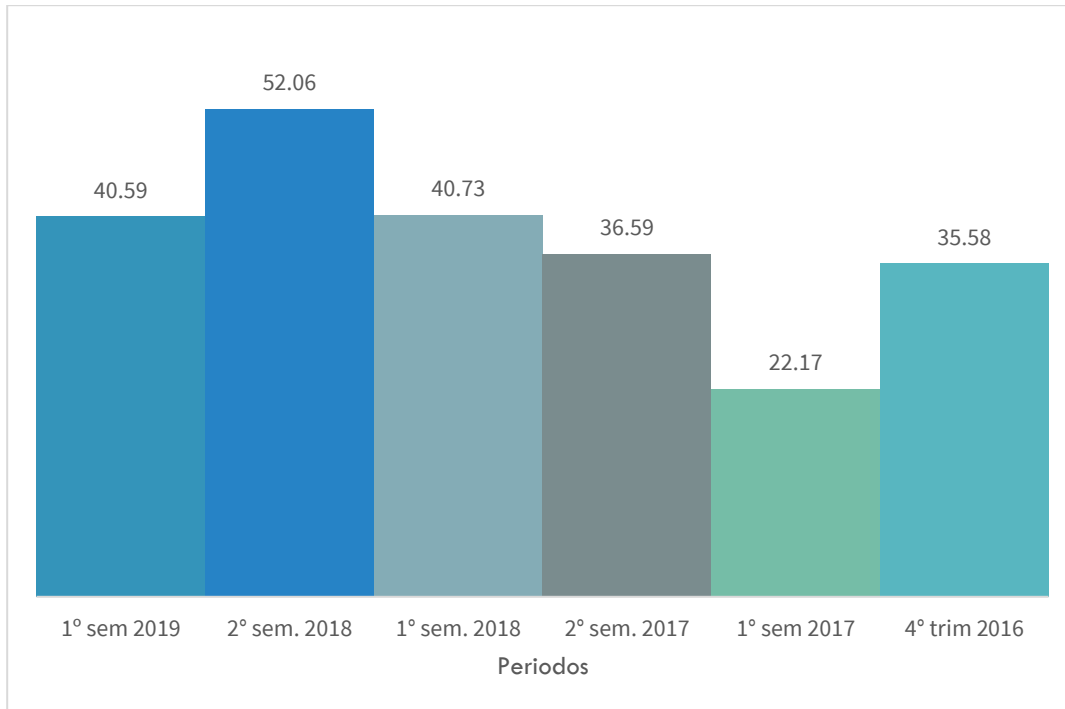
2º semestre de 2018:

Se remiten 290 documentos probatorios de 1969 esperados, lo que significa que sólo se recibió el 14.72 por ciento de documentos esperados. Aunado a lo anterior, de los documentos recibidos, 228 tienen vinculación alta o media con el PDHCDMX, es decir, 78.62 por ciento.

Llama la atención que desde el periodo pasado las valoraciones medias despuntaron como nunca: en el primer semestre de 2018 son 156 documentos con esa cualidad y, haciendo un comparativo con el periodo del segundo semestre de 2017, identificamos un aumento del 4.14 por ciento. En el periodo actual se cuentan 151 valoraciones medias, lo que para este periodo representa un 52 por ciento del total de reportes. Se considera que las cualidades de estos datos reflejan que desde 2016 a la fecha los entes públicos han reportado mejor las actividades desempeñadas.



GRAFICA 3.8.4. PORCENTAJE DE DOCUMENTOS PROBATORIOS CON VALORACIÓN MEDIA.



ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DEL PDHCDM (2016-2019).

En cuanto al análisis histórico de los capítulos, puede observarse que presentan distintas tendencias, por ejemplo, si se observan los resultados de 2018, identificamos un aumento progresivo, que termina en el periodo que ahora analizamos debido a que disminuye en 8 por ciento el total de valoraciones medias.

En cuanto a los reportes recibidos en cada uno de los periodos y haciendo un recuento por capítulo, encontramos que el primer semestre de 2019 obtuvo mejores resultados. Dicha información se puede consultar en la siguiente tabla.



CUADRO 3.8.3. VINCULACIÓN HISTÓRICA DEL REPORTES EN EL CUESTIONARIO SIMPLE – PDHCDMX.

Capítulo	Esperados	1° s. 2019	2° s. 2018	1° s. 2018	2° s. 2017	1° s. 2017	4° t. 2016
Derecho de acceso a la información y protección de datos personales	41	26	13	8	11	12	1
Derecho a defender derechos	19	14	5	6	9	9	7
Derecho a la igualdad y no discriminación	54	29	23	25	25	26	23
Derecho a la libertad de expresión	21	17	4	5	8	8	4
Derechos políticos	72	42	5	22	15	30	16
Derecho al agua y al saneamiento	72	60	42	42	27	24	27
Derecho a la alimentación	30	13	6	15	10	15	16
Derechos a la cultura	26	22	17	19	17	19	16
Derecho a la educación	33	10	5	11	11	17	11
Derecho al medio ambiente sano	46	33	17	32	29	30	34
Derecho a la movilidad	78	48	38	45	38	34	35
Derecho a la reducción de riesgos	14	6	3	8	8	3	2
Derecho a la salud	65	44	30	19	14	33	20
Derechos sexuales y reproductivos	86	37	36	28	31	22	17
Derecho al trabajo y derechos humanos laborales	78	30	17	30	20	16	18
Derecho a una vivienda adecuada	53	42	26	34	29	31	14
Derecho al acceso a la justicia	104	74	52	50	52	56	41
Derecho al debido proceso	75	55	49	41	42	45	29
Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales	34	28	17	19	18	18	17
Derechos de los pueblos y comunidades indígenas	82	32	19	41	50	57	29
Derechos de las personas jóvenes	42	24	20	19	24	20	12
Derechos de las mujeres	164	76	56	65	35	59	58
Derechos de las niñas, niños y adolescentes	114	47	26	33	26	30	24
Derechos de las personas adultas mayores	105	36	20	36	16	35	42
Derechos de las personas con discapacidad	64	30	31	38	39	28	29
Derechos de las personas migrantes	111	50	19	50	30	43	43
Derechos de las personas privadas de su libertad en centros.	48	39	31	31	27	28	16



Derechos de las personas víctimas de trata de personas.	31	27	5	14	8	9	5
Derechos de las poblaciones callejeras	135	58	34	64	30	54	51
Derechos de la población LGBTTTI	104	62	50	57	38	38	41

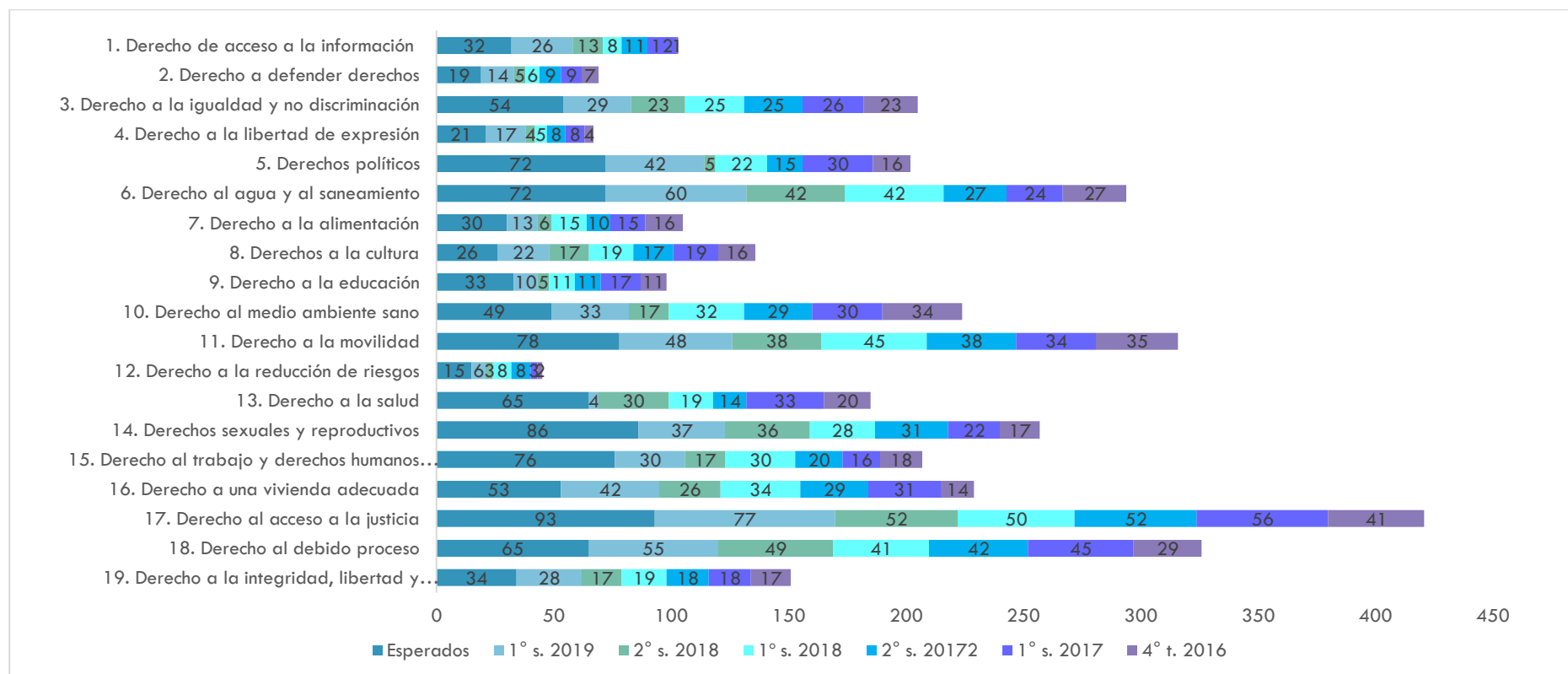
ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DEL PDHCDM (2016- 2018).

Veintinueve capítulos incrementaron el número de reportes en el periodo actual, por lo que se observa una participación favorable por parte de los entes públicos. Únicamente el capítulo sobre los derechos de las personas con discapacidad disminuyó en un reporte el total comparado con el segundo semestre de 2018.

La gráfica siguiente muestra el comportamiento de los primeros 19 capítulos del PDHCDMX, referentes a derechos.



GRÁFICA 3.8.5 COMPARATIVO DE REPORTES POR DERECHO 2016- 2019.



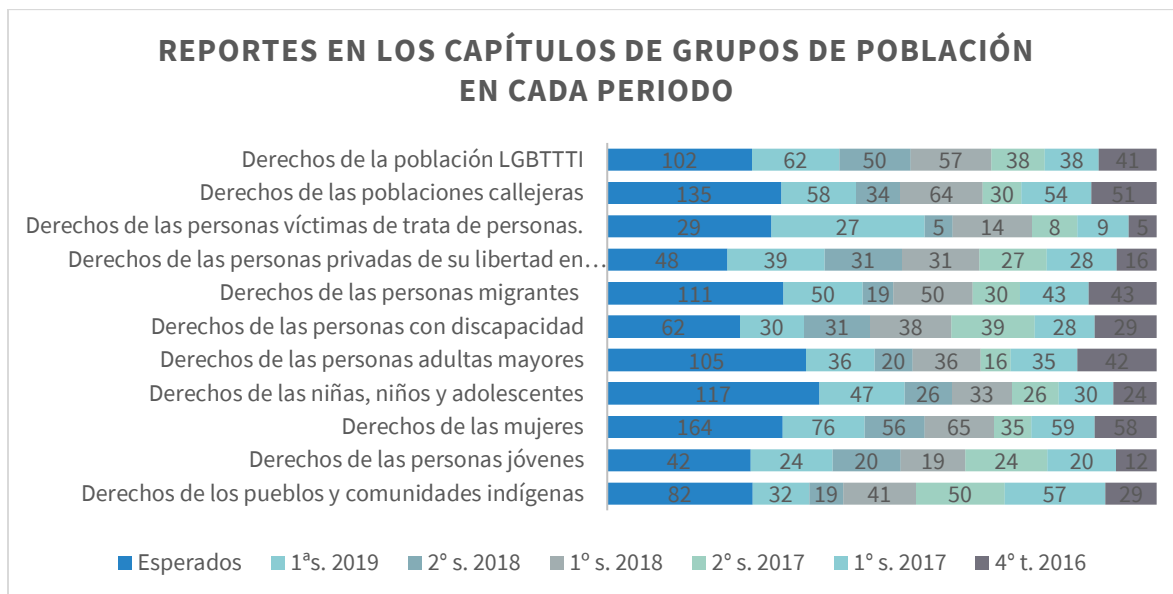
ELABORACIÓN PROPIA CON BASE DE DATOS ANEXO 5 (2019).



El comportamiento histórico de los reportes mostrado en la tabla y gráfica anteriores da cuenta de un incremento en cuanto a los reportes enviados durante el periodo actual, desde el primero hasta el último. En pocas ocasiones, haciendo un conteo por capítulo, se ha logrado cumplir con el 60 por ciento de los reportes requeridos en cada caso.

Específicamente, sobre el comportamiento de los entes públicos en los capítulos de grupos de población, presentamos la siguiente gráfica.

GRÁFICA 3.8.6. COMPARATIVO DE REPORTES POR GRUPO DE POBLACIÓN.



ELABORACIÓN PROPIA CON BASE DE DATOS ANEXO 5 (2019).

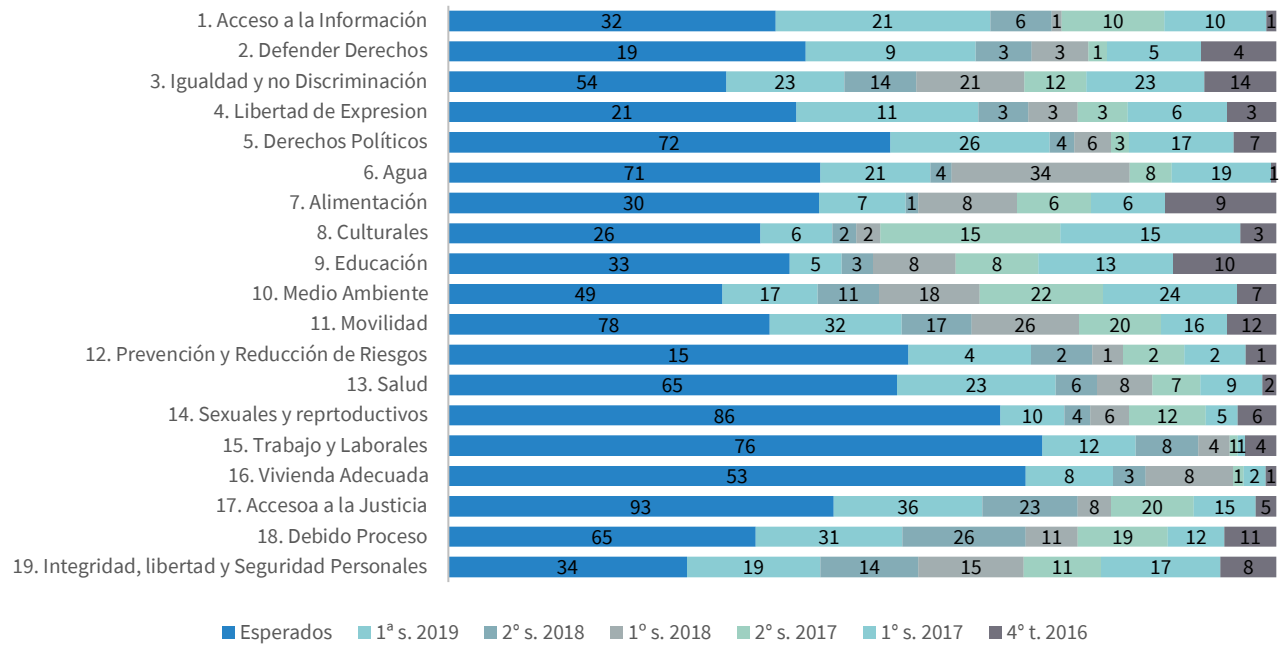
Sobre la entrega de documentos probatorios, en el comparativo histórico se identifica que en el periodo actual hubo un incremento favorable a comparación de periodos anteriores. Por lo que hasta el momento se considera como el periodo con más número de documentos probatorios remitidos por parte de los entes públicos.

Esto puede ser observado en las dos graficas siguientes:

GRÁFICA 3.8.7. COMPARATIVO DE DOCUMENTOS PROBATORIOS POR DERECHO.

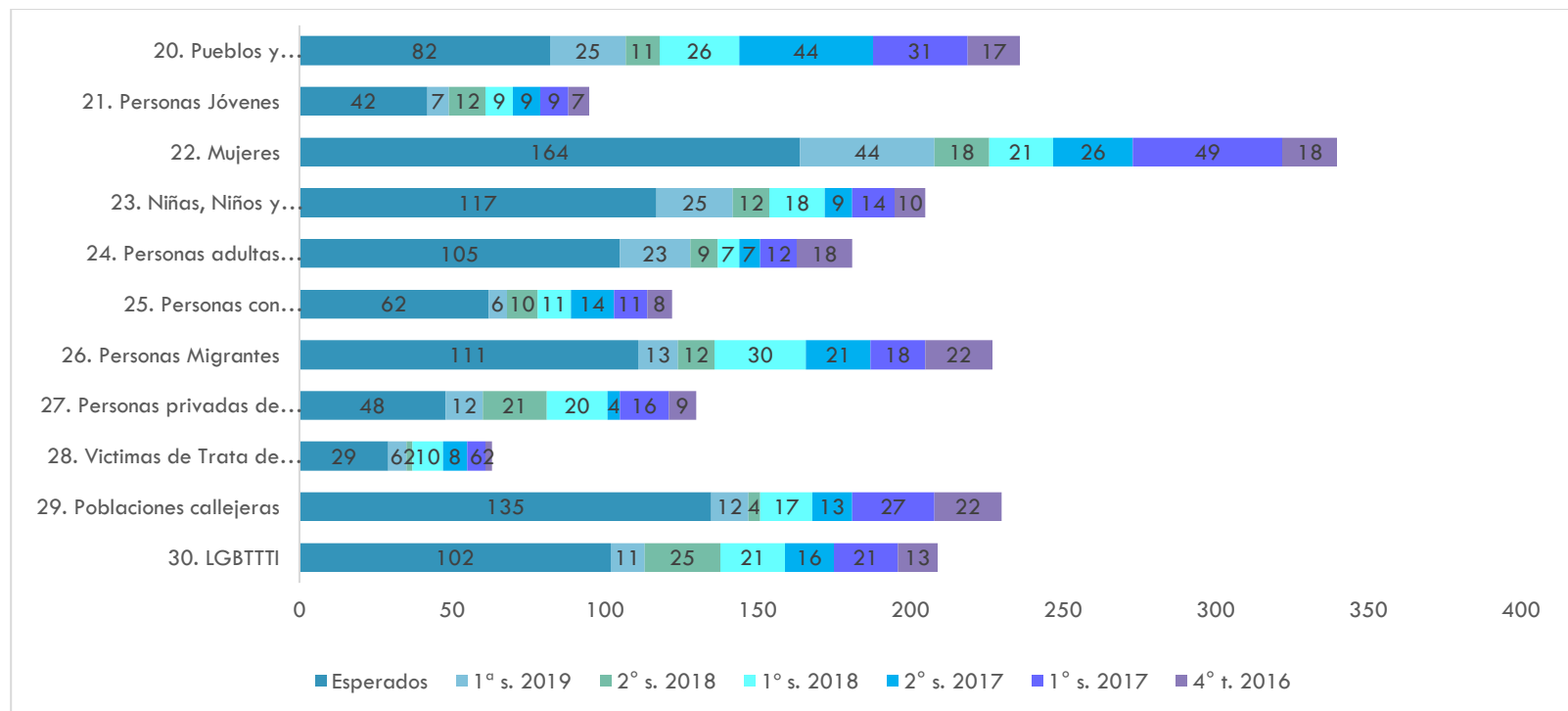


Comparativo de probatorios por derecho





GRÁFICA 3.8.8. COMPARATIVO DOCUMENTOS PROBATORIOS POR GRUPO DE POBLACIÓN.



ELABORACIÓN PROPIA CON BASE DE DATOS ANEXO 5 (2019).



A partir del informe del primer semestre de 2017 se incorporaron variables cuantitativas y cualitativas que permiten complementar las valoraciones alta, media y nula ya mencionadas en la metodología. Nos referimos a las valoraciones que realizamos para detectar los reportes que son idénticos en los últimos dos periodos. Esto se describe ampliamente en el apartado sobre la metodología, y aquí presentamos los resultados.

Se realizó un escrutinio entre los reportes del segundo semestre de 2018 y el que corresponde al presente informe, primer semestre de 2019, con el objetivo de reconocer reportes similares entre periodos. Al respecto, los hallazgos que de forma general se tienen son los siguientes:

Se identificaron 62 reportes idénticos e 12 capítulos del PDHCDMX, siendo el capítulo 17 y el 10 los que tienen mayor cantidad de reportes con estas características; el primero con 13 y el segundo con 10. Si se desea conocer el detalle específico de los reportes idénticos, por capítulo para el primer semestre de 2019, pueden consultarse en el “Anexo 9. Reportes idénticos de entes públicos”.

En lo referente a la estimación de avances aludida en apartado 4.7 del presente informe, se realiza un contraste. La sistematización por cada capítulo puede consultarse en el “Anexo 11”.

El panorama general se presenta a continuación.

CUADRO 3.8.4 AVANCE POR REPORTE DE LOS DERECHOS DEL PDHCDMX.

No.	Capítulo	Reportes esperados por capítulo	Reportes que se estima con avance 1ª 2019	Reportes que se estima con avance 1º 2018	Reportes que se estima con avance 2º 2018	Estrategias vinculadas	Entes vinculados
1	Derecho de acceso a la información	32	16	1	3	3	1
2	Derecho a defender derechos humanos.	19	10	4	3	3	2
3	Derecho a la igualdad y no discriminación	54	23	16	10	3	3
4	Derecho a la libertad de expresión	21	7	3	1	1	1
5	Derechos políticos	72	20	5	4	4	1
6	Derecho al agua y al saneamiento	71	17	16	13	9	3
7	Derecho a la alimentación	30	6	6	3	2	3



8	Derechos a la cultura	26	8	10	12	11	3
9	Derecho a la educación	33	5	4	1	1	1
10	Derecho al medio ambiente sano	49	11	20	12	12	3
11	Derecho a la movilidad	78	22	29	20	10	7
12	Derecho a la reducción de riesgos	15	4	5	2	2	2
13	Derecho a la salud	65	21	12	22	20	3
14	Derechos sexuales y reproductivos	86	5	5	6	6	3
15	Derecho al trabajo y laborales	76	0	8	3	3	3
16	Derecho a una vivienda adecuada	53	4	0	4	4	2
17	Derecho al acceso a la justicia	93	33	12	18	9	7
18	Derecho al debido proceso	65	28	15	26	12	5
19	Derecho a la integridad	34	7	16	15	9	3

ELABORACIÓN PROPIA CON BASE DE DATOS ANEXO 11 (2019).

CUADRO 3. 8. 5. AVANCE POR REPORTE DE LOS DERECHOS DEL PDHCDMX.

No.	Capítulo	Reportes esperados por capítulo	Reportes que se estima con avance 1ª 2019	Reportes que se estima con avance 1º 2018	Reportes que se estima con avance 2º 2018	Estrategias vinculadas	Entes vinculados
20	Derechos de los pueblos y comunidades	82	14	21	6	6	4
21	Derechos de las personas jóvenes	42	12	8	4	4	2
22	Derechos de las mujeres	164	30	9	10	5	5
23	Derechos de las niñas, niños.	117	12	15	11	8	6
24	Derechos de las personas adultas mayores	105	2	12	6	5	5
25	Derechos de las personas con discapacidad	62	2	8	13	9	5
26	Derechos de las personas migrantes.	111	25	16	6	5	3
27	Derechos de las personas privadas de su libertad	48	3	12	10	10	2
28	Derechos de las personas víctimas de trata.	29	9	8	3	3	2
29	Derechos de las poblaciones callejeras	135	12	35	7	6	4
30	Derechos de la población LGBTTTI	102	36	23	19	16	8

ELABORACIÓN PROPIA CON BASE DE DATOS ANEXO 11 (2019).

En 21 capítulos se incrementó el número de reportes que presentan avances, siendo que en el periodo anterior fueron 8 capítulos, el capítulo 16 permanece con el mismo número con estimación de avances; finalmente, en 9 capítulos se presentó una disminución considerable de reportes con avances con respecto al periodo anterior.

En las matrices de análisis de cada capítulo se hace referencia a los elementos significativos advertidos y asociados con cada estrategia; son los mismos que se muestran representados numéricamente tanto en su conteo por estrategia y en la descripción de cuántos de ellos son atendidos en los reportes de los entes responsables.

Un ejemplo de ello es la *estrategia 562*, que contiene seis elementos significativos. Del análisis de la información remitida se reconoce la elaboración de materiales y curso,



diseño de materiales y difusión masiva; por tanto, se identifica que, hasta ese momento, únicamente se están implementado los elementos significativos 1, 3 y 6, y se espera que en los próximos reportes se atiendan los elementos 2, 4 y 5.

En el cuadro que sigue se ejemplifica el análisis anterior.

CUADRO 3.8.6. ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS

Elementos significativos	Elementos significativos totales	Elementos significativos reportados	# de elemento significativo
1. Elaborar materiales y al menos un curso dirigido a madres, padres, tutores, maestras y maestros, sobre no discriminación y enfoque de derechos Humanos respecto a la población LGBTTTI. 2. Curso diseñado e impartido al menos una vez por año con invitación abierta y dirigida a madres, padres, tutores, maestras y maestros. 3. Diseño de material y difusión masiva, particularmente entre madres, padres, tutores, maestras y maestros. 4. Número de cursos impartidos por año. 5. Número de personas que toman el curso por año. 6. Materiales diseñados y difundidos.	6	3	1, 3, 6

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2018).

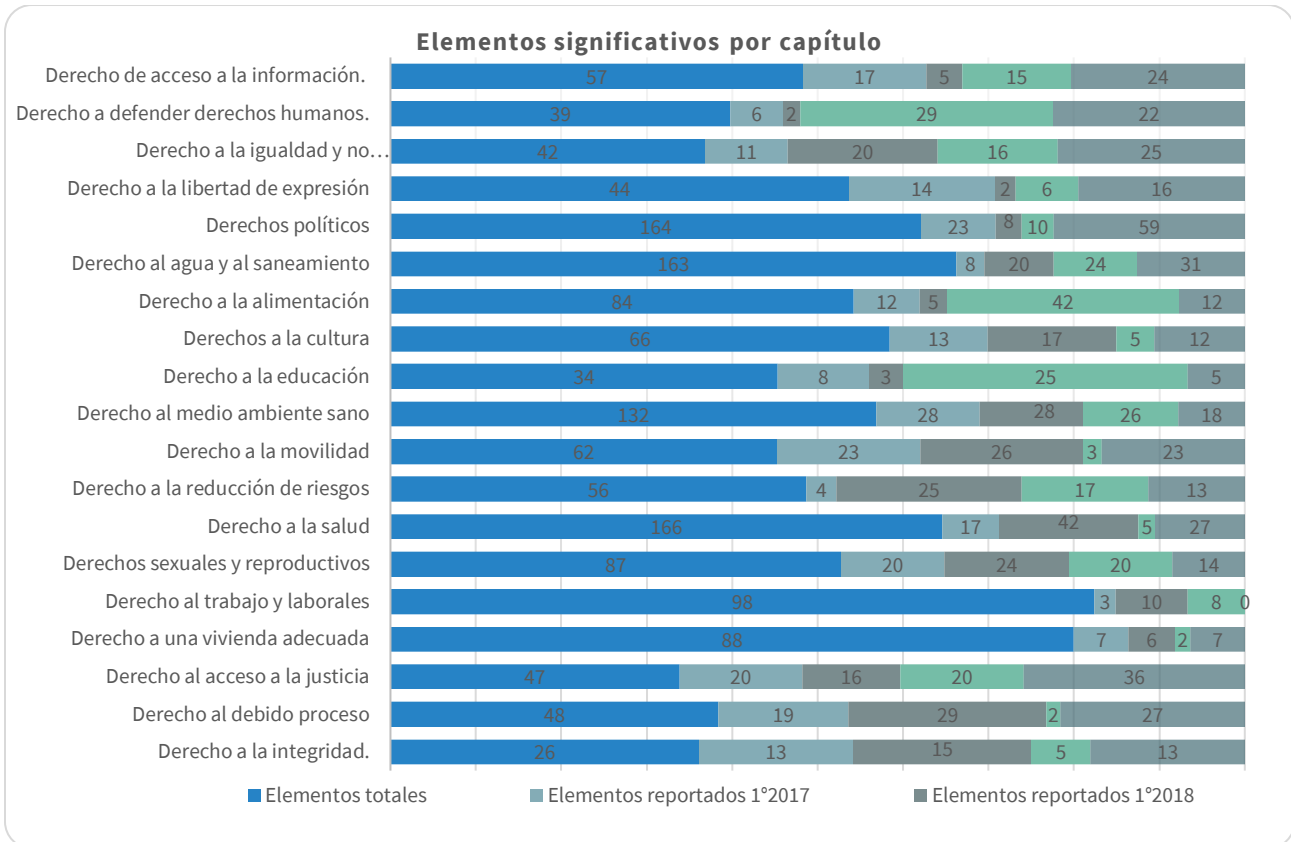
En este sentido, a cada reporte se le asignó la valoración antes descrita y puede consultarse a detalle en el “**Anexo 15**”, por capítulo, por Ente y por reporte.

De la concentración de resultados se obtuvo que el PDHCDMX contiene un estimado de 2,670 elementos significativos. De ellos, los Entes públicos de la Ciudad de México se encuentran trabajando en al menos 606, esto es el: 22.69 por ciento. Del análisis del periodo anterior, se encontró que los Entes públicos reportaban actividades vinculadas con 430 elementos significativos, es decir 16.44 por ciento.

El panorama general del trabajo en los elementos significativos, por cada capítulo, es el siguiente:



GRÁFICA 3.8.9. ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS POR CAPÍTULO DE DERECHOS

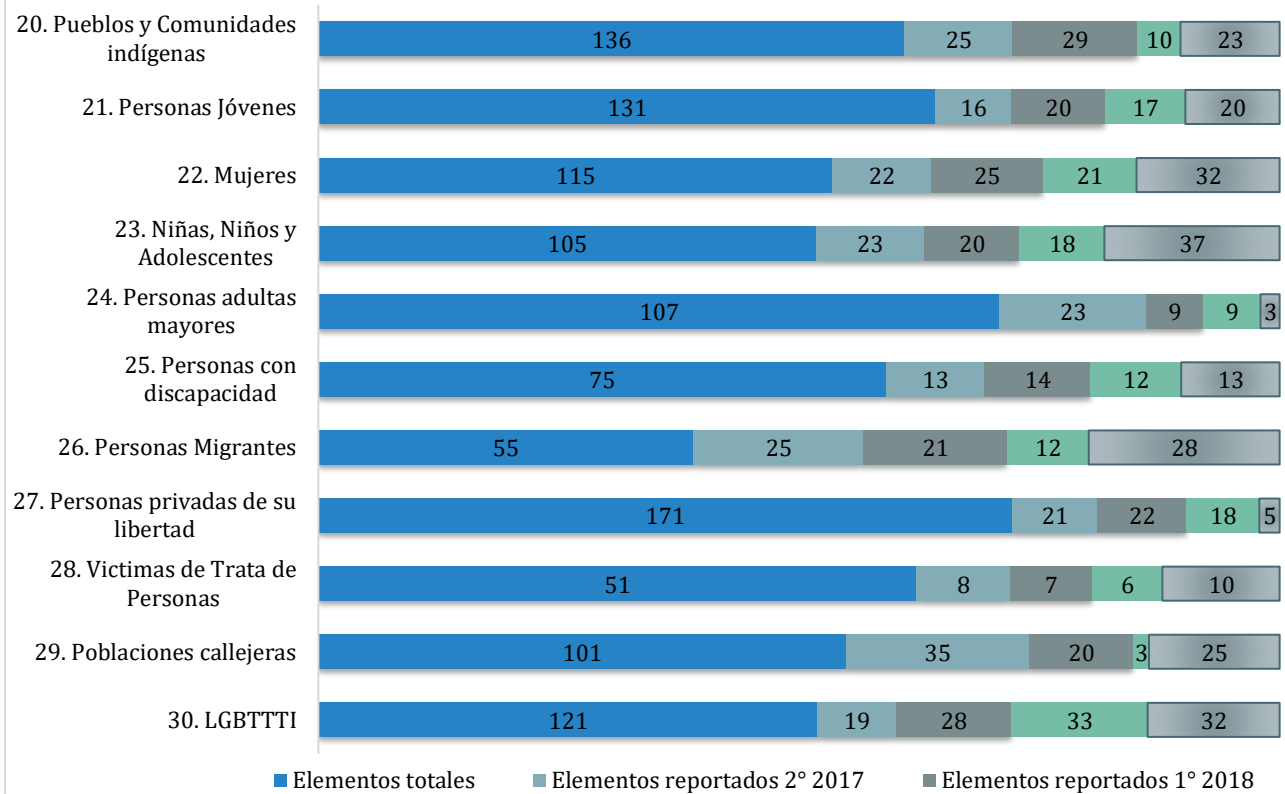


ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE 2019).

GRÁFICA 3.8.10. ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS POR CAPÍTULO DE GRUPOS DE POBLACIÓN



Elementos significativos por capítulo





Por lo anterior, queda claro que el camino para implementar las estrategias del PDHCDMX no se finiquitó; es necesario concretar muchas acciones que atiendan los ES para considerar que el nivel de implementación del programa es aceptable.

Será fundamental que los entes públicos junto con la Secretaría Ejecutiva del PDHCDMX determinen una metodología para la atención de lo mandatado en el Programa y esclarecer qué nivel de implementación de Derechos Humanos es posible en la Ciudad de México.



4. Resultados de seguimiento a los Órganos políticos administrativos

4.1. Hallazgos generales

En este apartado se describen los resultados del análisis de la información que reportan los 16 órganos político administrativos capitalinos, en cuanto a las actividades que realizaron del 1 de julio al 31 de diciembre de 2018 para la implementación del PDHCDMX.

CUADRO 4.1.1. ALCALDÍAS, REPORTES Y PROBATORIOS

Alcaldías con clave de Cuestionario SIIMPLE asignada	Alcaldías que reportaron en el Cuestionario SIIMPLE	Entes públicos que remitieron documentos probatorios.
16	12	9

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2019).

Como se mencionó en la metodología, el seguimiento a la implementación de las instancias ejecutoras se dividió en dos partes: una para los entes públicos que, en su diversidad, comparten características similares sobre las maneras en que pueden ejecutar lo mandatado en el PDHCDMX; la segunda es sobre las alcaldías. Esta partición del análisis se estableció con el objetivo de facilitar la obtención y lectura de los resultados de las acciones que pueden llegar a presentar avances en cada grupo, pues la experiencia de años anteriores ha dejado claro que los comportamientos de entes públicos y alcaldías de la Ciudad de México son ampliamente distintos, y para reflejar su desempeño y hacer ejercicios comparativos e históricos es conveniente realizar un análisis por separado.

En las tablas programáticas del PDHCDMX se establece cuáles son las instancias ejecutoras encargadas de implementar su contenido. En el caso de los órganos político administrativos, dichos apartados señalan que tienen asignadas 118 estrategias, distribuidas únicamente en 17 capítulos.



Es importante señalar que las alcaldías de la Ciudad de México cuentan con clave de usuario y contraseña asignadas para reportar en el Cuestionario SIIMPLE; es decir, todas cuentan con igualdad de oportunidad para hacer sus reportes.

La metodología usada para la organización y análisis de la información de estos órganos está sujeta a los mismos lineamientos usados en el caso de los entes públicos, y que se describe ampliamente en el apartado segundo del presente informe.

De la información recibida se recupera que las demarcaciones que realizaron reportes y remitieron documentos probatorios, son:

CUADRO 4.1.2. REPORTES Y PROBATORIOS DE ALCALDÍAS

Alcaldía	Estrategias Asignadas	Reportadas en SIIMPLE	Probatorios remitidos
Benito Juárez	118	7	4
Coyoacán	118	52	34
Cuajimalpa de Morelos	118	27	9
Cuauhtémoc	118	27	26
Magdalena Contreras	118	49	29
Tláhuac	118	45	27
Tlalpan	118	58	41
Venustiano Carranza	118	39	10
Xochimilco	118	34	31

ELABORACIÓN PROPIA CON BASE DE DATOS ANEXO 3 (2019)

CUADRO 4.1.3. ALCALDÍAS CON REPORTES Y SIN PROBATORIO

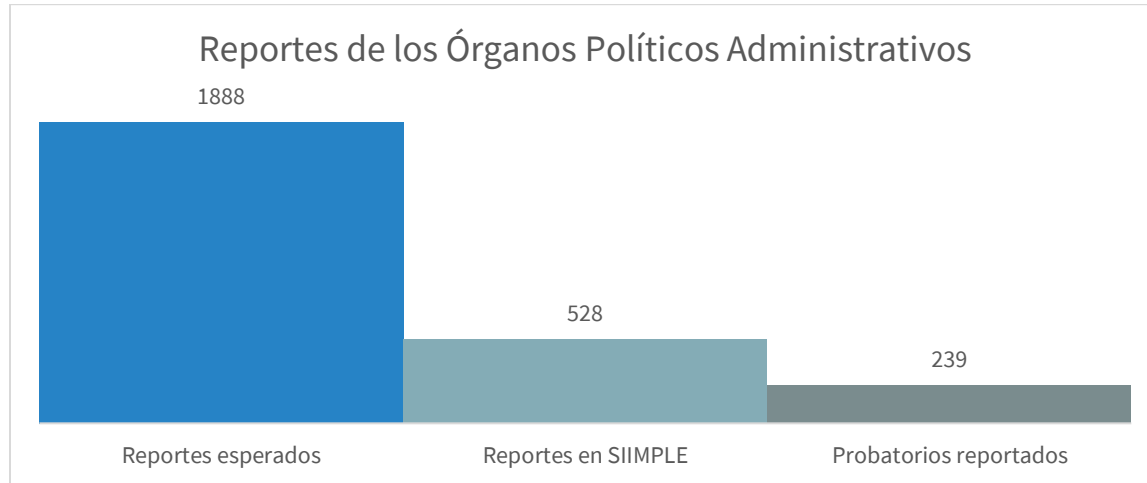
Alcaldía	Estrategias Asignadas	Reportadas en SIIMPLE	Probatorios remitidos
Álvaro Obregón	118	118	0
Gustavo A. Madero	118	9	0
Iztacalco	118	10	0

ELABORACIÓN PROPIA CON BASE DE DATOS ANEXO 3 (2019)



En la gráfica siguiente se reflejan de manera global los reportes y probatorios esperados por parte de los órganos políticos-administrativos:

GRÁFICA 4.1.1 REPORTES DE LOS ÓRGANOS POLÍTICOS-ADMINISTRATIVOS



ELABORACIÓN PROPIA CON BASE DE DATOS ANEXO 3 (2019)

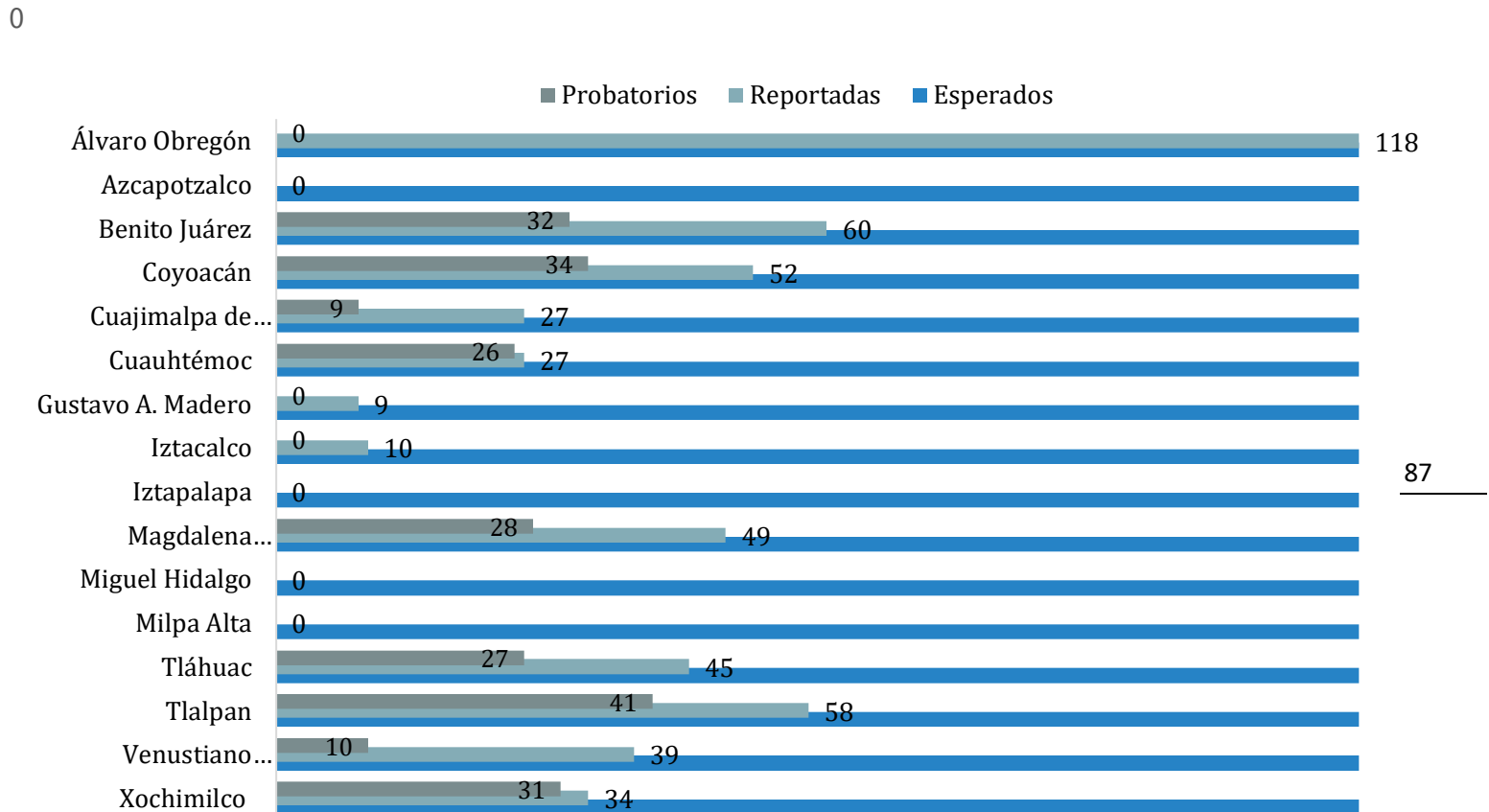
* SE CONSIDERA UN DOCUMENTO PROBATORIO POR REPORTE, AUNQUE SE COMPONGA DE VARIOS ELEMENTOS COMO INFORMES, FOTOS, CONSTANCIAS, OFICIOS ETC.

De 1,888 posibles reportes sólo fueron realizados 528, lo que representa un 27.96 por ciento de lo esperado, y corresponde a 12 Alcaldías.



El comportamiento de cada uno de los Órganos Político Administrativos puede observarse en la gráfica siguiente:

GRÁFICA 4.1.2. REFERENCIA ESTADÍSTICA DE ESTRATEGIAS REPORTADAS Y DOCUMENTOS PROBATORIOS





4.2. Hallazgos del comportamiento de los Órganos políticos-administrativos

En este apartado puede observarse la calidad de la información reportada y los probatorios remitidos durante el primer semestre de 2019, conforme a la valoración alta, media o nula que se les haya otorgado, según la vinculación que sus reportes hayan tenido con el propio PDHCDMX y sus probatorios.

Es importante mencionar que para conocer el contenido de los reportes remitidos por estas instancias de gobierno podrá consultarse el “Anexo 4”.

GRÁFICA 4. 2. 1. ESTRATEGIAS CON REPORTES Y PROBATORIOS. ALCALDÍAS.





- ❖ 16 Alcaldías realizaron 528 reportes, los que se vinculan con 118 estrategias que tienen asignadas.
- ❖ Las estrategias con algún reporte representan el 100 por ciento que corresponde a 118 del total de 118 estrategias que tienen asignadas.
- ❖ Las estrategias sin reporte representan el cero por ciento.
- ❖ Las estrategias con algún reporte y documento probatorio representan el 68.64 por ciento que corresponde a 81 de las 118 reportadas.
- ❖ Las estrategias con algún reporte y sin documentos probatorios representan el 31.35 por ciento que corresponde a 37 de las 118 reportadas.

4.3. Reportes por capítulo del PDHCDMX

El insumo principal del presente estudio es nuestra herramienta de análisis, el PDHCDMX, el cual se encuentra articulado en 30 capítulos. Los órganos políticos-administrativos tienen estrategias asignadas para 17 de ellos; son los siguientes:

CUADRO 4. 3. 1. ÓRGANOS POLÍTICOS ADMINISTRATIVOS, SUS DERECHOS Y GRUPOS DE POBLACIÓN

Derechos	Grupos de Población
Acceso a la información y protección de datos personales	Pueblos y comunidades indígenas
Igualdad y no discriminación	Niñas, niños y adolescentes
Políticos	Personas adultas mayores
Agua y al saneamiento	Población lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual
Culturales	
Medio ambiente sano	
Movilidad	Víctimas de trata y otras formas de explotación
Prevención y reducción de riesgos	Personas migrantes y sujetas de protección internacional
Sexuales y reproductivos	
Vivienda adecuada	Poblaciones callejeras

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2018).

Para dar una lectura integral sobre el comportamiento de los órganos políticos-administrativos es necesario desagregar los datos de los reportes de cada uno de ellos y concentrarlos en la matriz del capítulo del PDHCDM correspondiente, pues el ordenamiento está sujeto a las estrategias que se reportan. Este método se repite en cada periodo, y con esos datos podemos advertir patrones de comportamiento y contrastarlos con otros similares.

Para la obtención de datos por capítulo se elaboró un cuadro resumen por cada uno de ellos, el cual contiene como mínimo los siguientes elementos:

CUADRO 4. 3. 2. EJEMPLO DE CUADRO RESUMEN DEL CAPÍTULO 1 DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN

	Asignadas	Reporte plataforma		Plataforma PDHCDMX			Reporto probatorio		Probatorio PDHCDMX		
		Si	No	Alta	Media	Baja	Si	No	Alta	Media	Baja
Álvaro Obregón	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Azcapotzalco	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Benito Juárez	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0
Coyoacán	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0
Cuajimalpa	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0
Cuauhtémoc	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Gustavo A. Madero	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Iztacalco	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0

General Prim No. 4, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, Código Postal 06010

CIUDAD INNOVADORA
Y DE DERECHOS

Teléfono 5514-0610 Ext. 108.

Iztapalapa	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Magdalena Contreras	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0
Miguel Hidalgo	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Milpa Alta	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Tláhuac	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1
Tlalpan	1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0
Venustiano Carranza	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1
Xochimilco	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1
	16	7	9	1	2	4	4	12	0	3	1

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2019).

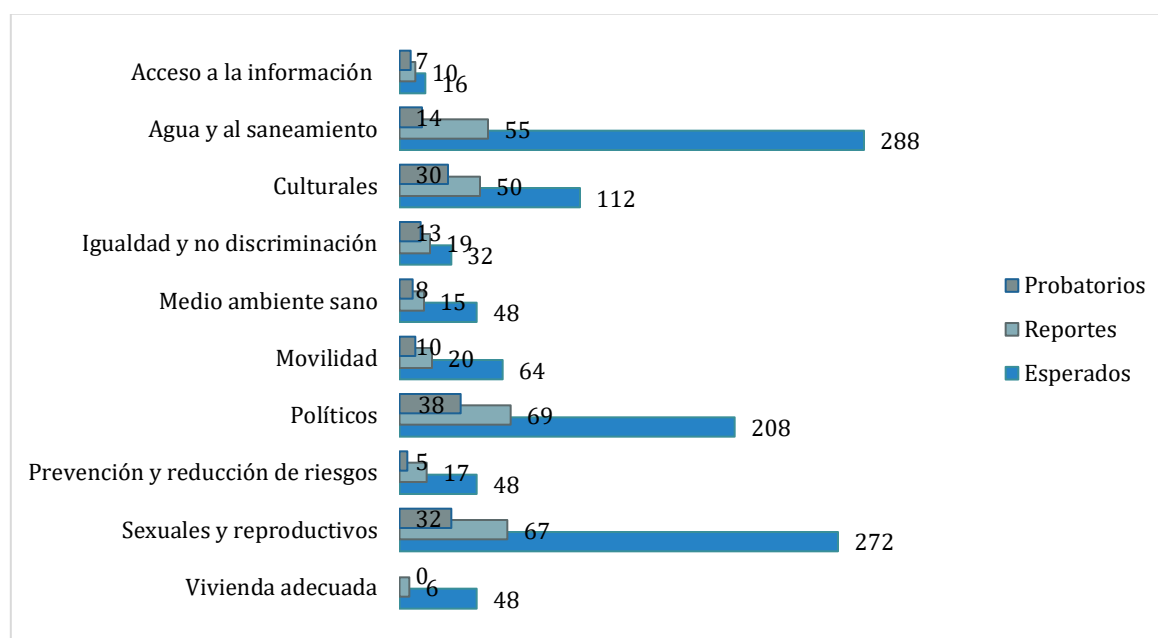
La tabla que sistematiza la información anterior para cada uno de los capítulos, es la siguiente:

CUADRO 4. 3. 3. CUADRO RESUMEN DE LOS 17 CAPÍTULO. ALCALDÍAS

Capítulos del PDHCDMX											
Capítulo	Esperado	Reportes	Probatorios	Capítulo	Esperados	Reportes	Probatorios	Capítulo	Esperados	Reportes	Probatorios
1. Acceso a la Información	Alta	2	2	11. Movilidad	Alta	1	2	23. Niñas, Niños y Adolescentes	Alta	8	4
	Media	2	2		Media	6	3		Media	4	3
	Nula	6	3		Nula	13	5		Nula	28	12
	16	10	7		64	20	10		160	40	19
	%	62.50	43.75		%	31.25	15.63		%	25.00	11.88
3. Igualdad y no Discriminación	Alta	1	1	12. Prevención y Reducción de Riesgos	Alta	0	0	24. Personas adultas mayores	Alta	0	0
	Media	11	7		Media	1	2		Media	14	10
	Nula	7	5		Nula	16	3		Nula	16	8
	32	19	13		48	17	5		80	30	18
	%	59.38	40.63		%	35.42	10.42		%	37.50	22.50
5. Derechos Políticos	Alta	0	0	14. Sexuales y reproductivos	Alta	7	3	26. Personas Migrantes	Alta	2	0
	Media	12	10		Media	16	7		Media	5	3
	Nula	57	28		Nula	44	22		Nula	7	0
	208	69	38		272	67	32		80	14	3
	%	33.17	18.27		%	24.63	11.76		%	17.50	3.75
6. Agua	Alta	4	0	16. Vivienda Adecuada	Alta	0	0	28. Víctimas de Trata de Personas	Alta	0	0
	Media	7	4		Media	0	0		Media	0	0
	Nula	44	10		Nula	6	0		Nula	2	0
	288	55	14		48	6	0		32	2	0
	%	19.10	4.86		%	12.50	0.00		%	6.25	0.00
8. Culturales	Alta	8	4	20. Pueblos y Comunidades Indígenas	Alta	0	2	29. Poblaciones callejeras	Alta	6	3
	Media	14	12		Media	10	0		Media	32	4
	Nula	28	14		Nula	36	23		Nula	20	3
	112	50	30		128	46	25		256	58	10
	%	44.64	26.79		%	35.94	19.53		%	22.66	3.91
10. Medio Ambiente	Alta	0	0					30. LGBTTTI	Alta	9	6
	Media	1	1						Media	0	1
	Nula	14	7						Nula	1	0
	48	15	8						16	10	7
	%	31.25	16.67						%	62.50	43.75
Valoraciones: Reportes y probatorios totales por capítulo del PDHCDMX											
Valoraciones				Reportes				Documentos Probatorios			
Altas				Reportes	48	9.09	%	Documentos Probatorios	27	11.30	%
Medias					135	25.57			69	28.87	
Nulas					345	65.34			143	59.83	
Totales					528	100.00			239	100.00	

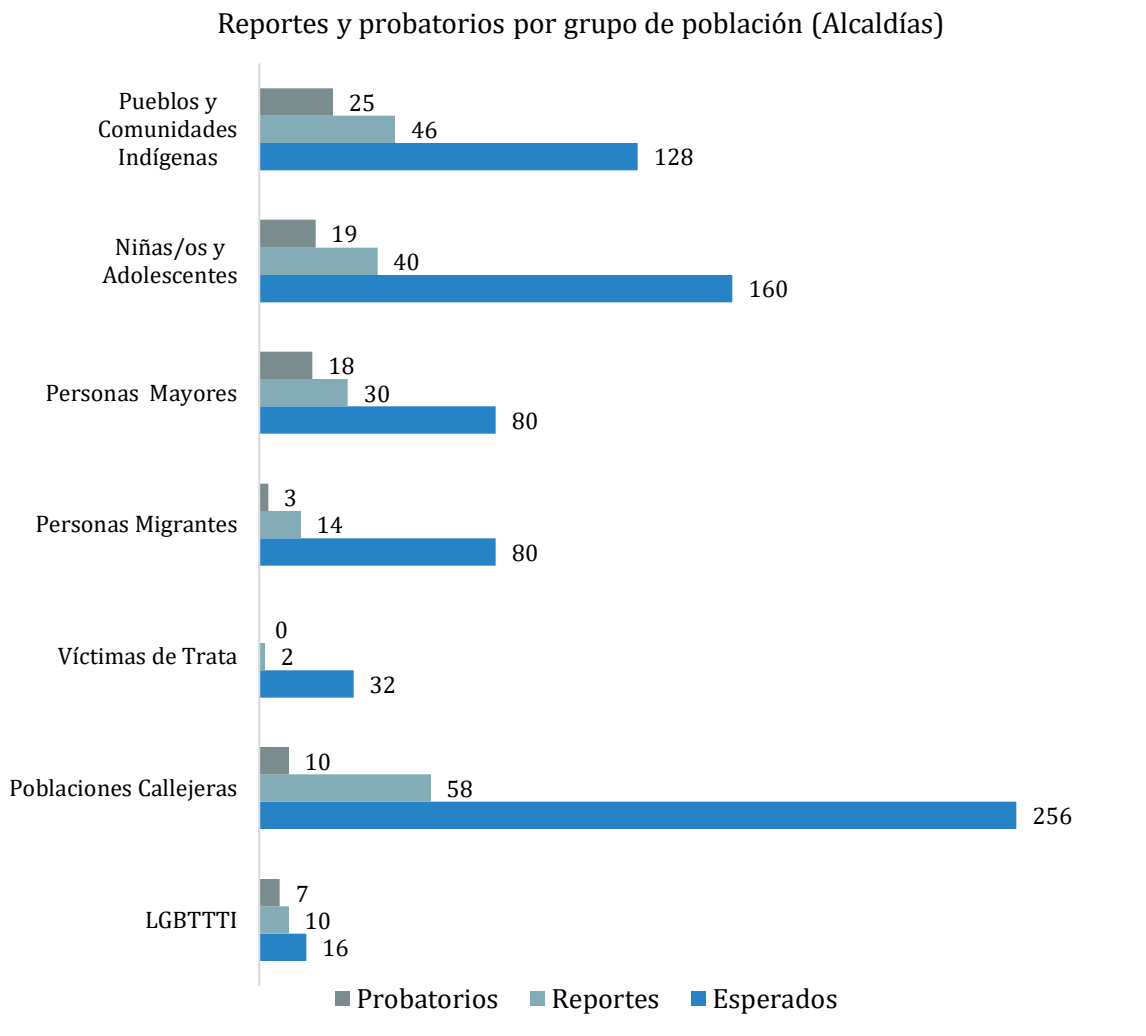
La información anterior puede consultarse en formato Excel en el “Anexo. 4 Reportes por capítulos de Alcaldías”. Con dicha información podemos advertir por derecho y grupo de población la participación de los órganos Político-Administrativos para la implementación del PDHCDMX. En la gráfica siguiente se concentran los resultados de la información mencionada por capítulo del PDHCDMX.

GRÁFICA 4. 3. 1. REPORTES Y DOCUMENTOS PROBATORIOS POR CAPÍTULO DE DERECHOS DE LOS ÓRGANOS POLÍTICO ADMINISTRATIVOS



ELABORACIÓN PROPIA CON BASE DE DATOS ANEXO 4 (2019)

GRÁFICA 4.3.2. REPORTES PROBATORIOS POR CAPÍTULO DE GRUPO DE POBLACIÓN DE LOS ÓRGANOS POLÍTICO ADMINISTRATIVOS



ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2019).

En la tabla anterior podemos identificar que, de las alcaldías que reportan, sólo en dos de los capítulos (1 y 30) superaron el 50 por ciento de atención de las estrategias que tienen asignadas.

Aunado a lo anterior, es continua la falta de congruencia entre los reportes y los documentos probatorios enviados: de los reportes recibidos ninguno tiene el mismo número de probatorios remitidos. Es importante recordar que los reportes esperados son 1,888, y la misma cifra se espera para los documentos probatorios; en este sentido, ha sido deficiente el desempeño de las alcaldías.

Los detalles de los datos antes esquematizados pueden consultarse de forma integral en el “Anexo 4. Reportes Capítulos Alcaldías”.

Asimismo, si se requiere el análisis específico de alguna de las 118 estrategias del PDHCDMX que corresponden a los Órganos Político-Administrativos, puede consultarse el “Anexo 1. Matriz trabajo Primer sem. 2019”; pestaña “Alcaldías” y puede revisarse con los niveles de desagregación siguiente:

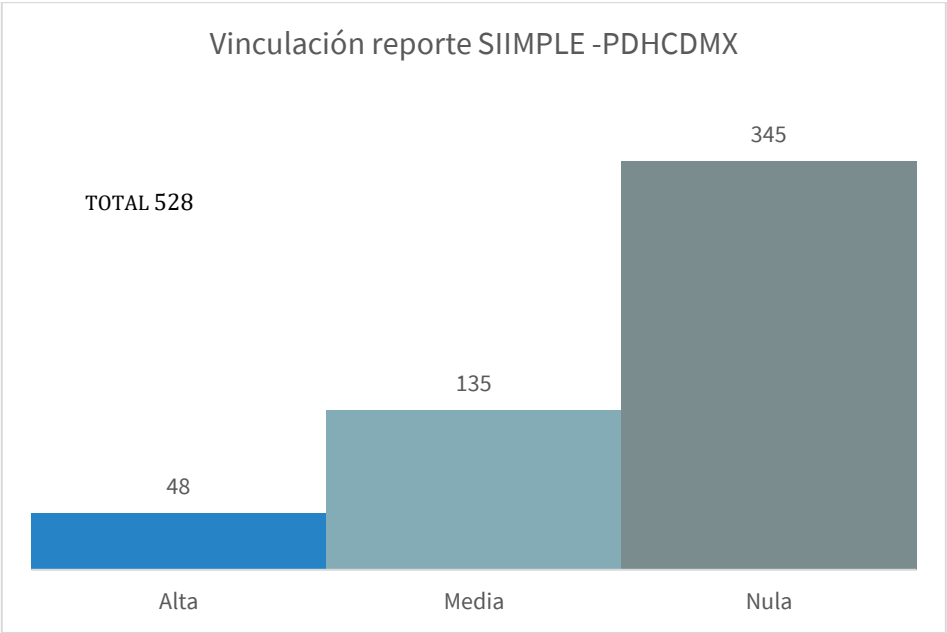
- Estrategia.
- Ente público.
- Entes que reportaron en el Cuestionario SIIMPLE.
 - Nivel de vinculación entre el reporte y PDHCDMX.
 - Nivel de vinculación entre el reporte y plan de trabajo.
- Entes que remitieron evidencia probatoria.
 - Nivel de vinculación entre el documento y PDHCDMX.
 - Nivel de vinculación entre el documento y plan de trabajo.

4. 4. Resultados de los contrastes y valoraciones

El universo de 528 reportes que las alcaldías registraron en el Cuestionario SIIMPLE están sometidos a un contraste valorativo que mide, asignándoles un grado de vinculación (alta, media, nula), la relación entre la información reportada y el PDHCDMX. La misma acción se ejecuta con los documentos probatorios; se valora el grado vinculación con las mismas etiquetas: alta, media, nula.

Del procesamiento de la información se observa que, para el reporte del Cuestionario SIIMPLE y los documentos remitidos por los órganos políticos administrativos en el primer semestre de 2019, la vinculación se presentó de la manera siguiente:

GRÁFICA 4. 4. 1. VINCULACIÓN DEL REPORTE EN EL CUESTIONARIO SIIMPLE CON EL PDHCDMX



ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2018).

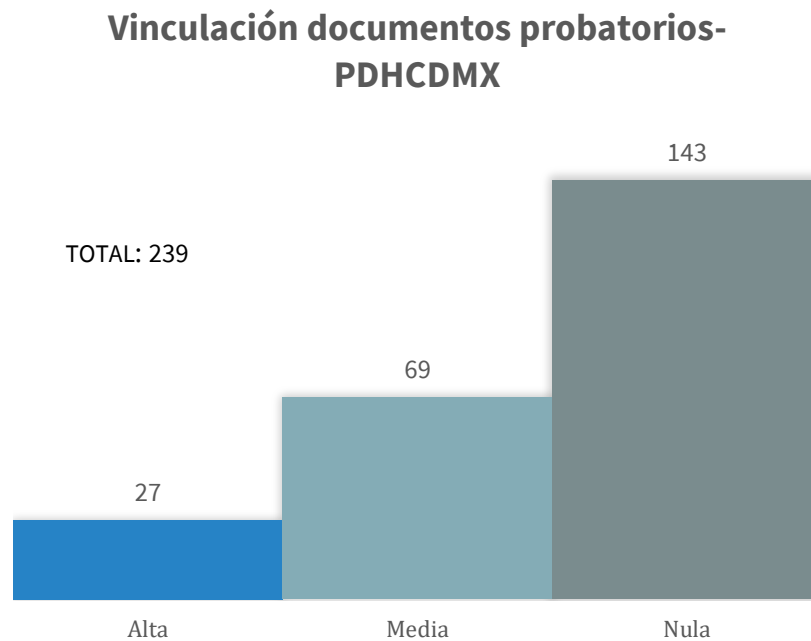
La vinculación de los reportes con el PDHCDMX fue deficiente. De los 528 reportes, 345 resultaron nulos, es decir, el 65.3 por ciento de los reportes carece de vinculación con lo que mandata el Programa, únicamente 183 reportes están calificados con una vinculación favorable, alta (48) y media (135), lo que representa el 34.65 por ciento de los reportes.

De las alcaldías se espera el mismo número de documentos probatorios y reportes, es decir 1888, sin embargo, únicamente se recibieron 239 evidencias en algún medio magnético o digital, lo que significa que sólo se recibió 12.65 por ciento de los documentos probatorios esperados.

El universo de 239 casos, o probatorios, también se sometió al contraste valorativo, asignándoles un grado de vinculación (alta, media, nula) entre el documento y el PDHCDMX.

De dicha valoración se obtuvo que la vinculación de los reportes y el PDHCDMX es la siguiente:

GRÁFICA 4. 4. 2. VINCULACIÓN DE LOS DOCUMENTOS PROBATORIOS CON EL PDHCDMX



ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2019).

El 59.8 por ciento de los documentos probatorios no tiene vinculación alguna con lo mandado en el programa, y sólo el 40.2 por ciento tiene una vinculación alta (11.29 por ciento) y media (28.87 por ciento).

Es evidente el desfase existente entre los contenidos temáticos que señala el PDHCDMX con la información vertida en el Cuestionario SIIMPLE y los escasos documentos probatorios.

Además del ejercicio anterior, se realiza una valoración sobre la vinculación entre los reportes integrados en el Cuestionario SIIMPLE y los documentos probatorios que pretenden sostener lo reportado. En este sentido, de los 239 reportes probatorios, únicamente 96 (40.16 por ciento) tienen vínculo con lo descrito en la plataforma y 143 (59.83 por ciento) carecen de él. Dicha información, ya sea por capítulo o concentrada, puede consultarse en el “Anexo 4”.

Sobre las valoraciones de los planes de trabajo generados en los Espacios de Participación del PDHCDMX y lo reportado por las alcaldías, para el primer semestre de 2019, se registra que en el capítulo 29. las estrategias 529, 540, 550 y 552 cuentan con un Plan vigente reportado, sin embargo, las valoraciones son nulas pues no existe relación alguna del reporte y documento probatorio con el plan de trabajo.

Derivado de los ejercicios de contraste, se elaboró una ficha por cada demarcación territorial, en la cual puede observarse claramente el número de estrategias que reportaron, así como los probatorios remitidos y las valoraciones a cada uno de estos insumos:

CUADRO 4.4.1 CONTRASTE DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES.

Álvaro Obregón			
Estrategias asignadas	Estrategias reportadas		Probatorios Remitidos
118	34		0
Ejercicio de vinculación	Alta	Media	Nula
Estrategias reportadas-PDHCDMX	0	4	114
Probatorios remitidos -PDHCDMX	0	0	0
Azcapotzalco			
Estrategias asignadas	Estrategias reportadas		Probatorios Remitidos
118	0		0
Ejercicio de vinculación	Alta	Media	Nula
Estrategias reportadas-PDHCDMX	0	0	0
Probatorios remitidos -PDHCDMX	0	0	0
Benito Juárez			
Estrategias asignadas	Estrategias reportadas		Probatorios Remitidos
118	60		32
Ejercicio de vinculación	Alta	Media	Nula
Estrategias reportadas-PDHCDMX	8	13	39
Probatorios remitidos -PDHCDMX	6	8	18
Coyoacán			
Estrategias asignadas	Estrategias reportadas		Probatorios Remitidos
118	6		4
Ejercicio de vinculación	Alta	Media	Nula
Estrategias reportadas-PDHCDMX	6	0	0
Probatorios remitidos -PDHCDMX	2	1	1
Cuajimalpa			
Estrategias asignadas	Estrategias reportadas		Probatorios Remitidos
118	27		9
Ejercicio de vinculación	Alta	Media	Nula
Estrategias reportadas PDHCDMX	2	7	18
Probatorios remitidos - PDHCDMX	0	1	8

Cuauhtémoc			
Estrategias asignadas	Estrategias reportadas		Probatorios Remitidos
118	27		26
Ejercicio de vinculación	Alta	Media	Nula
Estrategias reportadas-PDHCDMX	7	8	12
Probatorios remitidos -PDHCDMX	9	6	11
Gustavo A. Madero			
Estrategias asignadas	Estrategias reportadas		Probatorios Remitidos
118	0		0
Ejercicio de vinculación	Alta	Media	Nula
Estrategias reportadas-PDHCDMX	0	0	0
Probatorios remitidos -PDHCDMX	0	0	0
Iztacalco			
Estrategias asignadas	Estrategias reportadas		Probatorios Remitidos
118	0		0
Ejercicio de vinculación	Alta	Media	Nula
Estrategias reportadas-PDHCDMX	0	0	0
Probatorios remitidos -PDHCDMX	0	0	0
Iztapalapa			
Estrategias asignadas	Estrategias reportadas		Probatorios Remitidos
118	0		0
Ejercicio de vinculación	Alta	Media	Nula
Estrategias reportadas-PDHCDMX	0	0	0
Probatorios remitidos -PDHCDMX	0	0	0
Magdalena Contreras			
Estrategias asignadas	Estrategias reportadas		Probatorios Remitidos
118	49		28
Ejercicio de vinculación	Alta	Media	Nula
Estrategias reportadas-PDHCDMX	3	13	33
Probatorios remitidos -PDHCDMX	2	3	23
Miguel Hidalgo			
Estrategias asignadas	Estrategias reportadas		Probatorios Remitidos
118	0		0
Ejercicio de vinculación	Alta	Media	Nula
Estrategias reportadas-PDHCDMX	0	0	0
Probatorios remitidos -PDHCDMX	0	0	0
Milpa Alta			
Estrategias asignadas	Estrategias reportadas		Probatorios Remitidos
118	0		0
Ejercicio de vinculación	Alta	Media	Nula
Estrategias reportadas-PDHCDMX	0	0	0
Probatorios remitidos -PDHCDMX	0	0	0
Tláhuac			
Estrategias asignadas	Estrategias reportadas		Probatorios Remitidos
118	45		27

Ejercicio de vinculación	Alta	Media	Nula
Estrategias reportadas-PDHCDMX	2	10	33
Probatorios remitidos -PDHCDMX	2	7	18
Tlalpan			
Estrategias asignadas	Estrategias reportadas		Probatorios Remitidos
118	58		41
Ejercicio de vinculación	Alta	Media	Nula
Estrategias reportadas-PDHCDMX	9	18	31
Probatorios remitidos -PDHCDMX	3	17	21
Venustiano Carranza			
Estrategias asignadas	Estrategias reportadas		Probatorios Remitidos
118	39		10
Ejercicio de vinculación	Alta	Media	Nula
Estrategias reportadas-PDHCDMX	6	17	16
Probatorios remitidos -PDHCDMX	1	2	7
Xochimilco			
Estrategias asignadas	Estrategias reportadas		Probatorios Remitidos
118	34		31
Ejercicio de vinculación	Alta	Media	Nula
Estrategias reportadas-PDHCDMX	3	14	17
Probatorios remitidos -PDHCDMX	0	10	21

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2019).

4.5. Otros reportes

Por medio de la sistematización de información se encontró que algunos órganos político administrativos de la Ciudad de México llevaron a cabo reportes en el Cuestionario SIIMPLE aun cuando éstos no tenían asignadas las estrategias en las que colocaron información.

Dicha situación se repitió en 62 reportes, en los capítulos:

- 1. Derecho de acceso a la información y protección de datos personales (6).
- 3. Derecho a la igualdad y no discriminación (2).
- 4. Derecho a la libertad de expresión (1).
- 5. Derechos políticos (1).
- 7. Derecho a la alimentación (4).
- 8. Derechos culturales (1).
- 9. Derecho a la educación (2)
- 10. Derecho a un medio ambiente sano (11).

- 11. Derecho a la movilidad (1).
- 12. Prevención y reducción de riesgos (1)
- 13. Derecho a la salud (5).
- 15. Derecho al trabajo y derechos humanos laborales (8).
- 16. Derecho a una vivienda adecuada (6).
- 19. Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales (6).
- 20. Derechos de los pueblos y las comunidades (3).
- 21. Derechos de las personas jóvenes (2).
- 22. Derechos de las mujeres (1).
- 25. Derechos de las personas con discapacidad (1)

Los reportes de alcaldías en los capítulos que no tienen responsabilidad se pueden consultarse en el “Anexo 1. Matriz trabajo Primer sem. 2019, apartado (Alcaldías)”;

para identificarlos, la celda que lleva su nombre está en color verde.

4.6. Recomendaciones

Con la finalidad de que los órganos político administrativos adviertan fortalezas y áreas de oportunidad en sus reportes y la información remitida, realizamos una recomendación para cada uno de ellos.

Las recomendaciones que se hicieron a las alcaldías son, en el mismo sentido que las referidas en el apartado sobre las instancias ejecutoras, y pueden ser consultadas por cada estrategia y ente público en el “Anexo 1”.

4.7. Estimado de avances por capítulo

La estimación de avances de los reportes de los órganos político-administrativos en la implementación del PDHCDMX se sistematizó con la finalidad de identificar si existen avances o no en el periodo que informamos, primer semestre de 2019. Dicha información puede consultarse en el “Anexo 12. Avances Alcaldías”.

Adelante presentamos la información mencionada sistematizada.

CUADRO 4.7.1 AVANCE POR REPORTE DE LOS DERECHOS DEL PDHCDMX

Capítulo	Reportes esperados	Reportes SIIMPLE	Reportes avance	Estrategias vinculadas	Alcaldías vinculadas
Derecho de acceso a la información.	16	10	3	1	3
Derecho a la igualdad.	32	19	1	1	1
Derechos políticos.	208	69	9	4	5
Derecho al agua y al saneamiento.	288	55	9	5	6
Derechos a la cultura.	112	50	21	7	8
Derecho al medio ambiente sano.	48	15	0	0	0
Derecho a la movilidad.	64	20	7	3	6
Derecho a la reducción de riesgos.	48	17	1	1	1
Derechos sexuales y reproductivos.	272	67	10	5	5
Derecho a una vivienda adecuada.	48	6	0	0	0
Derechos de los pueblos.	128	46	6	3	4
Derechos de las niñas, niños.	160	40	7	4	6
Derechos de las personas adultas.	80	30	3	2	3
Derechos de las personas migrantes.	80	14	5	4	3
Personas víctimas de trata.	32	2	0	0	0
Poblaciones callejeras	256	58	5	4	3
Derechos de la población LGBTTTI	16	10	9	1	9

De los 1,888 reportes esperados, únicamente se recibieron 528 por parte de los órganos político-administrativos. Una vez que se realizó el análisis sobre las cualidades de lo reportado, se encontró que únicamente 183 de estos reportes permiten identificar un avance, esto es el 34.65 por ciento. Las estrategias identificadas con avances son 45; es decir, de 1,888 estrategias; sólo el 2.38 por ciento presenta avances en su implementación.

Las alcaldías con avances en algunas de las estrategias que reportan, son: Álvaro Obregón, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Tlalpan, Tláhuac, Venustiano Carranza y Xochimilco. Las otras Alcaldías no presentan un solo reporte con avances.

Cabe mencionar que, de los 528 reportes recibidos, 28 tienen idéntica redacción y, en su mayoría, corresponden a los realizados por la alcaldía Xochimilco. La información puede consultarse en el “Anexo 10. Reportes idénticos de Alcaldías”.

CUADRO 4.7.2 REPORTES IDÉNTICOS 2º SEMESTRE DE 2018 Y 1º SEMESTRE 2019. ALCALDÍAS

Alcaldía	Total de reportes idénticos 2º s. 2018 y 1º s. 2019
Cuajimalpa de Morelos	5
Magdalena Contreras	5
Tláhuac	3
Tlalpan	4
Venustiano Carranza	5
Xochimilco	6
Total	28

4.8. Elementos significativos atendidos

Con respecto al listado de actividades denominado elementos significativos (ES), también se obtuvo el conteo de aquellos que están siendo implementados por los Órganos Político-Administrativos. La información puede consultarse a detalle en el “Anexo 16. Avances y elementos significativos. Alcaldías”, que contiene los elementos significativos atendidos por estrategia y concentra el conteo de elementos significativos por capítulo del PDHCDMX.

De la concentración de resultados se obtuvo que los órganos político administrativos en el PDHCDMX tienen asignados 528 elementos significativos; de ellos, 65 se atendieron por diez alcaldías en los reportes que del periodo del primer semestre de 2019.

El desglose de los elementos significativos atendidos por las alcaldías y las estrategias vinculadas con ellos se muestra en la tabla siguiente:

CUADRO 4.8.1 ÓRGANOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS: ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS ATENDIDOS

Capítulo	Estrategias con reporte	Alcaldía	ES totales	¿Cuáles ES reporta?	ES por estrategia atendidos 1° sem 2019
					65
1	11	Benito Juárez	3	1, 2	2
1	11	Coyoacán	3	1, 2	
1	11	Magdalena Contreras	3	1, 2	
3	33	Cuauhtémoc	1	1	1
5	49	Álvaro Obregón	9	1	1
5	51	Cuauhtémoc	6	1	
5	51	Tlalpan	6	1	
5	51	Xochimilco	6	1	1
5	53	Álvaro Obregón	12	1	
5	53	Coyoacán	12	2	
5	53	Magdalena Contreras	12	1	3
5	53	Tláhuac	12	1	
5	53	Tlalpan	12	1, 4	

5	54	Coyoacán	4	1	1
5	59	Cuauhtémoc	10	1	1
5	59	Tlalpan	10	1	
6	80	Álvaro Obregón	4	1	3
6	80	Coyoacán	4	4	
6	80	Tlalpan	4	1, 2	
6	96	Benito Juárez	10	1	
6	96	Coyoacán	10	1	
6	96	Cuajimalpa de Morelos	10	1	
6	99	Benito Juárez	5	1	
8	124	Benito Juárez	6	1	1
8	126	Benito Juárez	4	1	3
8	126	Cuauhtémoc	4	1, 3	
8	126	Magdalena Contreras	4	1	
8	126	Tláhuac	4	1	
8	126	Tlalpan	4	1, 2	
8	129	Benito Juárez	7	6	1

8	130	Álvaro Obregón	4	1	1
8	130	Coyoacán	4	1	
8	130	Tláhuac	4	1	
8	130	Xochimilco	4	1	
8	131	Benito Juárez	3	1	1
8	131	Tláhuac	3	1	
8	131	Tlalpan	3	1	
8	131	Xochimilco	3	1	
8	133	Cuauhtémoc	9	3	1
8	133	Magdalena Contreras	9	3	
8	133	Tláhuac	9	3	
8	134	Benito Juárez	3	1	
8	134	Coyoacán	3	1	1
8	134	Xochimilco	3	1	
11	171	Benito Juárez	6	1	
11	171	Coyoacán	6	1	
11	171	Cuajimalpa de Morelos	6	1	1

11	171	Tlalpan	6	1	1
11	171	Xochimilco	6	1	
11	172	Cuauhtémoc	8	1	
11	173	Cuauhtémoc	5	1	
14	224	Venustiano Carranza	6	2	2
14	224	Xochimilco	6	2	
14	226	Cuajimalpa de Morelos	7	2	
14	226	Tlalpan	7	1, 2	
14	226	Venustiano Carranza	7	2	
14	226	Xochimilco	7	1, 2	
14	228	Venustiano Carranza	6	1, 3	2
14	237	Cuauhtémoc	4	2	1
20	335	Magdalena Contreras	4	1	1
20	341	Tlalpan	4	2	
20	344	Tlalpan	4	1	
20	359	Coyoacán	4	1	

20	359	Cuauhtémoc	4	1	1
20	359	Magdalena Contreras	4	1	
20	359	Tlalpan	4	1	
23	407	Benito Juárez	3	1, 2	2
23	407	Coyoacán	3	2	
23	407	Cuajimalpa de Morelos	3	1, 2	
23	407	Tláhuac	3	2	
23	410	Coyoacán	8	2	
23	412	Gustavo A. Madero	3	1	
23	412	Tlalpan	3	1	
23	413	Cuauhtémoc	5	1, 2	
24	434	Coyoacán	6	3, 4	2
24	434	Tlalpan	6	4	
24	435	Benito Juárez	7	1, 2	
24	435	Tláhuac	7	3	
26	474	Magdalena Contreras	4	1,2	
26	474	Venustiano Carranza	4	1,2	

26	475	Coyoacán	5	1	1
26	482	Venustiano Carranza	3	1,3	2
26	483	Venustiano Carranza	6	1	1
29	527	Coyoacán	3	1	2
29	527	Tláhuac	3	2	
29	527	Xochimilco	3	1	
29	528	Benito Juárez	2	1,2	
29	541	Benito Juárez	2	1	
29	541	Xochimilco	2	1	
29	554	Xochimilco	3	1,2	
29	555	Xochimilco	2	1	
30	561	Benito Juárez	5	1,2	
30	561	Coyoacán	5	1,2	
30	561	Cuajimalpa de Morelos	5	1	3
30	561	Cuauhtémoc	5	1	
30	561	Gustavo A. Madero	5	1,3	
30	561	Magdalena Contreras	5	1,2	

30	561	Tláhuac	5	1,2	
30	561	Tlalpan	5	1,2	
30	561	Venustiano Carranza	5	1,2	

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2019).

Es importante mencionar que, una o más Alcaldías pueden atender el mismo ES en una sola estrategia; por esta razón, el conteo de ES por reportes incluye a cada uno, sin importar cuántas veces se atienda el mismo ES. El método de cuantificación es totalmente distinto en el análisis de capítulos del PDHCDMX; en este caso, contamos una sola vez los ES que han sido atendidos para este periodo.

CUADRO 4.8.2. ALCALDÍAS. ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS ATENDIDOS POR CAPÍTULO DEL PDHCDMX

Capítulo	Estrategias con reporte	ES totales	¿Cuáles ES reporta?	ES por estrategia atendidos 1° sem 2019
				65
1	11	3	1, 2	2
1	11	3	1, 2	
1	11	3	1, 2	
3	33	1	1	1
5	49	9	1	1 1 3 1
5	51	6	1	
5	51	6	1	
5	51	6	1	
5	53	12	1	
5	53	12	2	
5	53	12	1	
5	53	12	1	
5	53	12	1, 4	
5	54	4	1	
5	59	10	1	

5	59	10	1	1
6	80	4	1	3
6	80	4	4	
6	80	4	1, 2	
6	96	10	1	
6	96	10	1	
6	96	10	1	
6	99	5	1	
8	124	6	1	1
8	126	4	1	3
8	126	4	1, 3	
8	126	4	1	
8	126	4	1	
8	126	4	1, 2	
8	129	7	6	
8	130	4	1	
8	130	4	1	
8	130	4	1	1
8	130	4	1	1
8	131	3	1	
8	131	3	1	
8	131	3	1	
8	131	3	1	
8	133	9	3	

8	133	9	3	1
8	133	9	3	
8	134	3	1	
8	134	3	1	
8	134	3	1	
11	171	6	1	1
11	171	6	1	
11	171	6	1	
11	171	6	1	
11	171	6	1	
11	172	8	1	
11	173	5	1	
14	224	6	2	2
14	224	6	2	
14	226	7	2	
14	226	7	1, 2	
14	226	7	2	
14	226	7	1, 2	
14	228	6	1, 3	2
14	237	4	2	
20	335	4	1	1
20	341	4	2	
20	344	4	1	
20	359	4	1	

20	359	4	1	1
20	359	4	1	
20	359	4	1	
23	407	3	1, 2	2
23	407	3	2	
23	407	3	1, 2	
23	407	3	2	
23	410	8	2	
23	412	3	1	
23	412	3	1	
23	413	5	1, 2	
24	434	6	3, 4	
24	434	6	4	
24	435	7	1, 2	3
24	435	7	3	
26	474	4	1,2	
26	474	4	1,2	
26	475	5	1	
26	482	3	1,3	
26	483	6	1	
29	527	3	1	
29	527	3	2	
29	527	3	1	
29	528	2	1,2	2

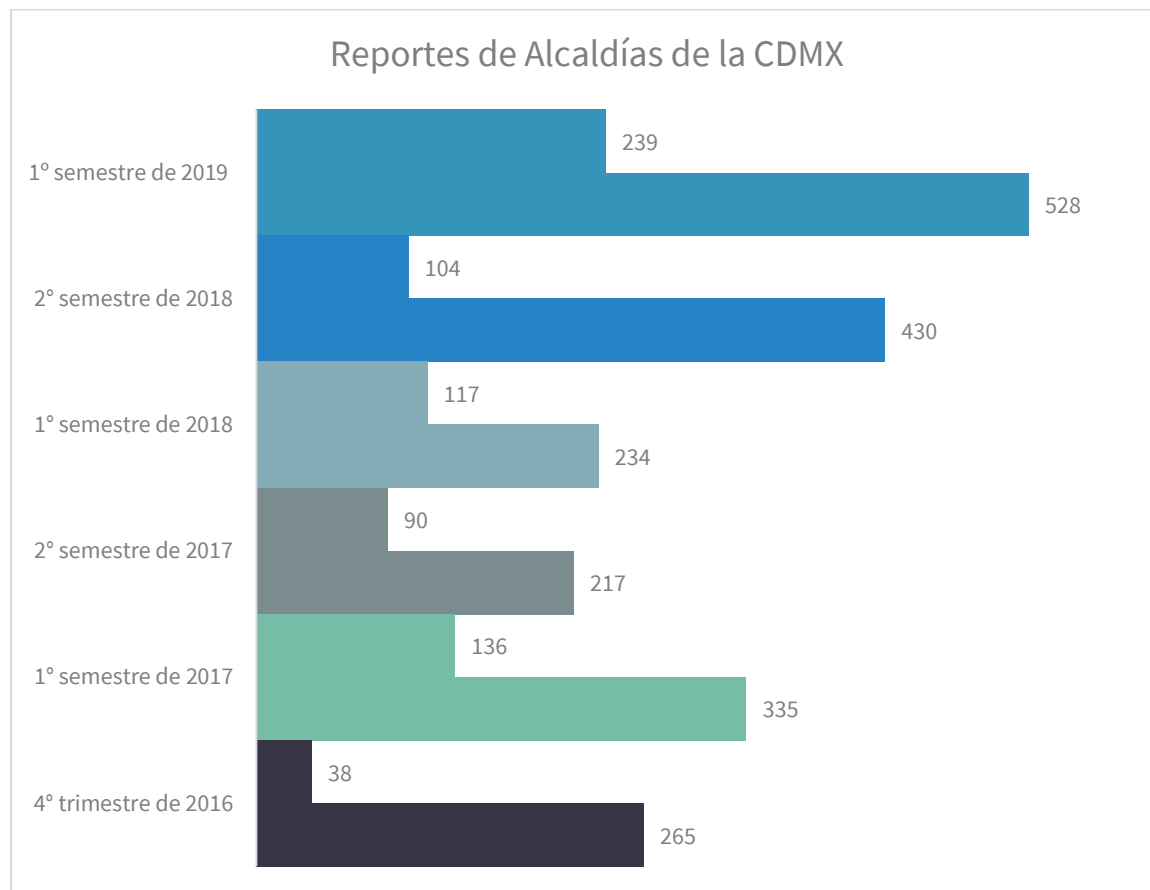
29	541	2	1	1 2 1
29	541	2	1	
29	554	3	1,2	
29	555	2	1	
30	561	5	1,2	3
30	561	5	1,2	
30	561	5	1	
30	561	5	1	
30	561	5	1,3	
30	561	5	1,2	
30	561	5	1,2	
30	561	5	1,2	
30	561	5	1,2	
30	561	5	1,2	

4.9. Contraste entre periodos de los órganos político-administrativos

Se analizaron los reportes de las alcaldías para el primer semestre de 2019, los que, en comparación con su homólogo anterior, pueden mostrar retrocesos con respecto al primero, que constituye la línea base para medir el progreso en la implementación del PDHCDMX.

El número de órganos político-administrativos que reportó para el semestre que se analiza, disminuyó en comparación con el periodo anterior, ya que pasó de 16 a 12; siendo, el semestre actual el que menor participación de órganos político-administrativos ha presentado, conforme puede observarse en la gráfica siguiente:

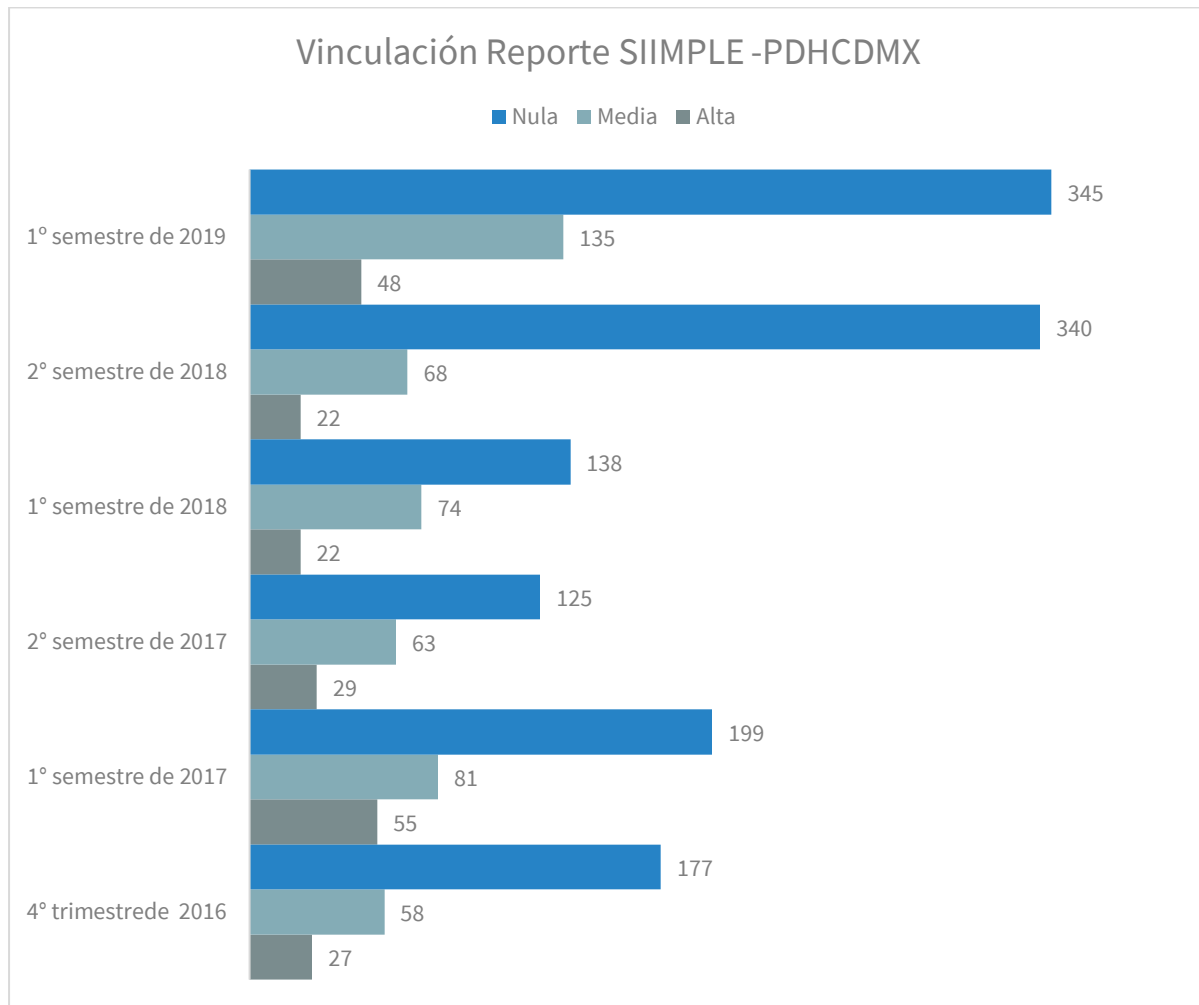
GRÁFICA 4.9.1. REPORTES DE LAS ALCALDÍAS DE LA CDMX, PRIMER SEMESTRE DE 2016-2019.



ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2016-2019).

Por otra parte, con respecto a la calidad de la información presentada en el Cuestionario SIIMPLE por los órganos político-administrativos y la valoración asignada al contenido de cada reporte se obtuvo lo siguiente.

GRÁFICA 4.9.2 VINCULACIÓN DEL REPORTE EN EL CUESTIONARIOS SIIMPLE Y EL PDHCDMX 2016-2019



ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2016-2019).

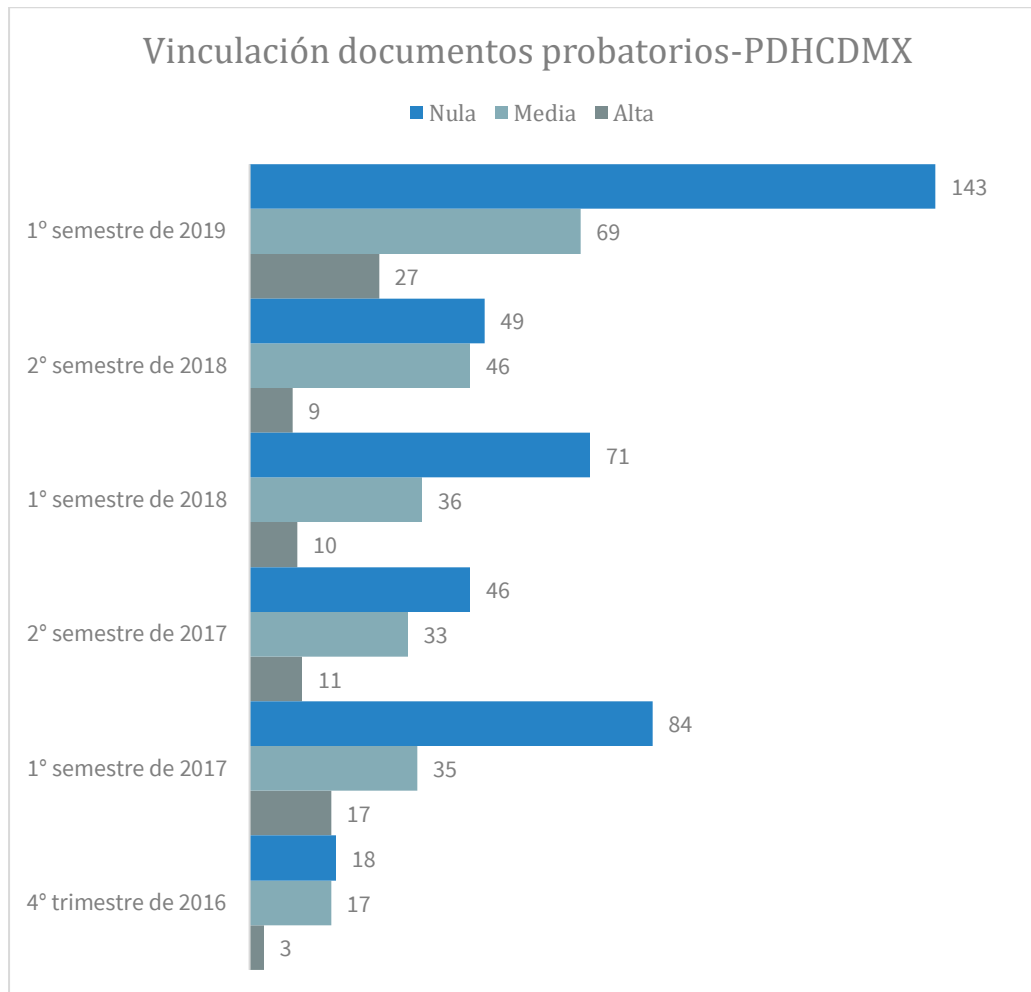
En el segundo semestre de 2018, de 1,888 posibles reportes, las Alcaldías únicamente registraron 430; sin embargo, en el periodo anterior (primer semestre de 2018) se recibieron 234 reportes; es decir, se contaron 196 más que en el periodo anterior. Ahora, haciendo un análisis del periodo actual, encontramos que nunca se habían recibido tantos reportes de las alcaldías; sin embargo, la valoración Nula a sus reportes es sumamente elevada: 65.34 por ciento. Es decir, el nivel de cumplimiento de las Alcaldías

al requisitar el Cuestionario SIIMPLE y abonar en el avance en la implementación del PDHCDMX en el primer semestre de 2019, sólo representa el 5.08 por ciento.

Debe observarse que, conforme al número de reportes recibidos y sus vinculaciones, en el semestre que mayor porcentaje de vinculaciones de media a alta se tuvo fue el primero de 2019, con el 34.65 por ciento.

Ahora bien, la relación de documentos probatorios por parte de los órganos político-administrativos es la siguiente:

GRÁFICA 4.9.3 VINCULACIÓN DE DOCUMENTOS PROBATORIOS CON EL PDHCDMX 2016-2019



ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2016-2019)

Como se observa, en el segundo semestre de 2018, de 1,888 posibles casos sustentados con documentos probatorios, únicamente se recibieron 104 por parte de las alcaldías, lo que significa que en este caso el grado de cumplimiento de la obligación de remitir documentación que soporte el avance en la implementación del PDHCDMX es del 5.50 por ciento de los posibles casos totales.

Haciendo el mismo ejercicio para el presente periodo –primer semestre de 2019– observamos un aumento en la recepción de documentos probatorios, pero que da continuidad al pésimo cumplimiento de las alcaldías, que se refleja en el 12.65 por ciento que representan los 239 documentos probatorios recibidos.

En el cuadro siguiente pueden observarse los resultados que evidencian la calidad de los documentos probatorios remitidos:

CUADRO 4.9.1. PORCENTAJES DE VINCULACIÓN DE DOCUMENTOS PROBATORIOS

Periodo	Probatorios Nulos	Probatorios Altos y Medios
4° trimestre 2016	47.36	52.63
1° semestre 2017	61.76	38.23
2° semestre 2017	51.11	48.88
1° semestre 2018	60.68	39.31
2° semestre 2018	47.11	52.88
1° semestre 2019	59.83	40.17

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2016-2019).

Con la información anterior es viable encontrar parámetros por cada capítulo del PDHCDMX entre los periodos contrastados. De su sistematización, se obtuvo lo siguiente:

CUADRO 4.9.2. PORCENTAJES DE REPORTES DE ALCALDÍAS 2016-2019

Capítulo	Reportes Esperados	Registro de reportes																
		2016	%		1° 2017	%		2° 2017	%		1° 2018	%		2° 2018	%	1° 2019	%	
1	16	7	43.75	=	7	43.75	▼	6	37.50	▲	7	43.75	▲	8	50.00	10	62.5	▲
3	32	3	9.38	▲	11	34.38	▼	5	15.63	▲	14	43.75	▼	13	40.63	19	59.37	▲
5	208	14	6.73	▲	25	12.02	▼	18	8.65	▲	44	21.15	▲	48	23.08	69	33.17	▲
6	288	26	9.03	▲	34	11.81	▼	30	10.42	▼	22	7.64	▲	56	19.44	55	19.09	▼
8	112	16	14.29	▲	36	32.14	▼	27	24.11	▼	26	23.21	▲	37	33.04	50	44.64	▲
10	48	12	25.00	▲	13	27.08	▼	11	22.92	▲	12	25.00	▲	18	37.50	15	31.25	▼
11	64	13	20.31	▲	20	31.25	▼	15	23.44	▼	8	12.50	▲	15	23.44	20	31.25	▲
12	48	7	14.58	▲	16	33.33	▼	9	18.75	▲	11	22.92	▲	13	27.08	17	35.41	▲
14	272	39	14.34	▼	29	10.66	▲	30	11.03	▼	15	5.51	▲	50	18.38	67	24.63	▲
16	48	8	16.67	▲	9	18.75	▼	7	14.58	▼	2	4.17	▲	10	20.83	6	12.5	▼
20	128	12	9.38	▲	15	11.72	▼	8	6.25	▲	14	10.94	▲	18	14.06	46	35.93	▲
23	160	35	21.88	▼	32	20.00	▼	18	11.25	▼	15	9.38	▲	29	18.13	40	25	▲
24	80	19	23.75	▼	14	17.50	▼	12	15.00	▼	10	12.50	▲	19	23.75	30	37.5	▲
26	80	5	6.25	▲	11	13.75	▼	5	6.25	▼	4	5.00	▲	19	23.75	14	17.5	▼
28	32	3	9.38	▲	5	15.63	▼	2	6.25	=	2	6.25	▲	4	12.50	2	6.25	▼
29	256	26	10.16	▲	44	17.19	▼	21	8.20	▲	24	9.38	▲	67	26.17	58	22.65	▼
30	16	2	12.50	=	2	12.50	▲	3	18.75	▲	6	37.50	=	6	37.50	10	62.5	▲

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2016-2019).

CUADRO 4.9.3. PORCENTAJES DE PROBATORIOS DE ALCALDÍAS 2016-2019

Capítulo	Registro de reportes															
----------	----------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

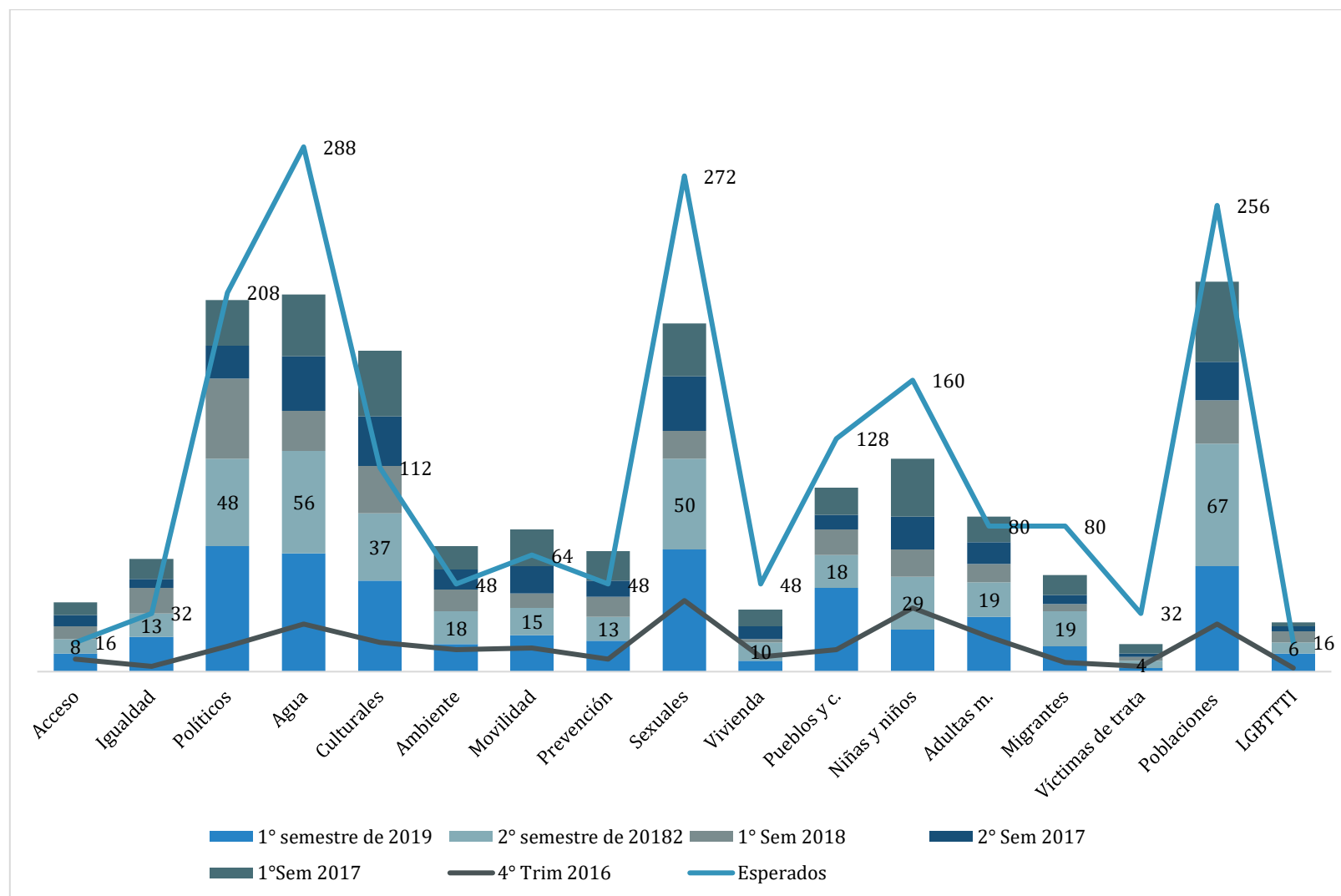
	Reportes Esperados	2016	%		1° 2017	%		2° 2017	%		1°2018	%		2° 2018	1° 2019	%	
1.	16	3	18.75	▲	4	25.00	▬	4	25.00	▬	4	25.00	▼	3	7	43.75	▲
3.	32	0	0.00	▲	3	9.38	▼	2	6.25	▲	7	21.88	▬	7	13	40.63	▲
5.	208	0	0.00	▲	15	7.21	▼	11	5.29	▲	26	12.50	▼	19	38	18.27	▲
6.	288	8	2.78	▲	9	3.13	▼	7	2.43	▲	18	6.25	▼	5	14	4.86	▲
8.	112	6	5.36	▲	23	20.54	▼	18	16.07	▼	16	14.29	▼	11	30	26.79	▲
10.	48	0	0.00	▲	3	6.25	▲	6	12.50	▲	7	14.58	▬	7	8	16.67	▲
11.	64	4	6.25	▲	9	14.06	▼	6	9.38	▼	5	7.81	▼	4	10	15.63	▲
12.	48	0	0.00	▲	11	22.92	▼	6	12.50	▲	8	16.67	▼	4	5	10.42	▲
14.	272	1	0.37	▲	14	5.15	▼	11	4.04	▼	7	2.57	▲	11	32	11.76	▲
16.	48	2	4.17	▲	3	6.25	▬	3	6.25	▼	2	4.17	▲	4	0	0	=
20.	128	0	0.00	▲	11	8.59	▼	2	1.56	▲	3	2.34	▼	2	25	19.53	▲
23	160	7	4.38	▲	11	6.88	▼	8	5.00	▲	11	6.88	▼	5	19	11.88	▲
24.	80	4	5.00	▲	6	7.50	▼	5	6.25	▲	6	7.50	▼	4	18	22.50	▲
26.	80	0	0.00	▲	1	1.25	▲	21	26.25	▼	0	0.00	▲	6	3	3.75	▼
28.	32	0	0.00	▬	0	0.00	▬	0	0.00	▬	0	0.00	▬	0	0	0	=
29.	256	2	0.78	▲	8	3.13	▼	6	2.34	▼	0	0.00	▲	10	10	3.91	=
30.	16	0	0.00	▲	1	6.25	▬	1	6.25	▬	1	6.25	▲	2	7	43.75	▲

Las tablas anteriores dan cuenta de lo limitados que están los resultados de las alcaldías, en cada periodo y por capítulo. Sobre los porcentajes de cumplimiento en reportes que son más altos, en el primer semestre de 2019 encontramos un 62.50 por ciento en el capítulo 1 y 30, sin embargo, únicamente remitieron el 43.75 por ciento de documentos probatorios. El capítulo 3 es el que le sigue al 1 y el 30 en cuanto a reportes: 59.37 por ciento y sobre los documentos probatorios recibidos tenemos 40.63 por ciento.

En términos generales, en el primer semestre de 2019, se presentó un aumento en la recepción de documentos probatorios con un total de 49.26 por ciento de cumplimiento. En cuanto a documentos probatorios tenemos un porcentaje general de 12.65 que, comparado con el periodo anterior -5.51-, muestra un aumento de 7.14 por ciento.

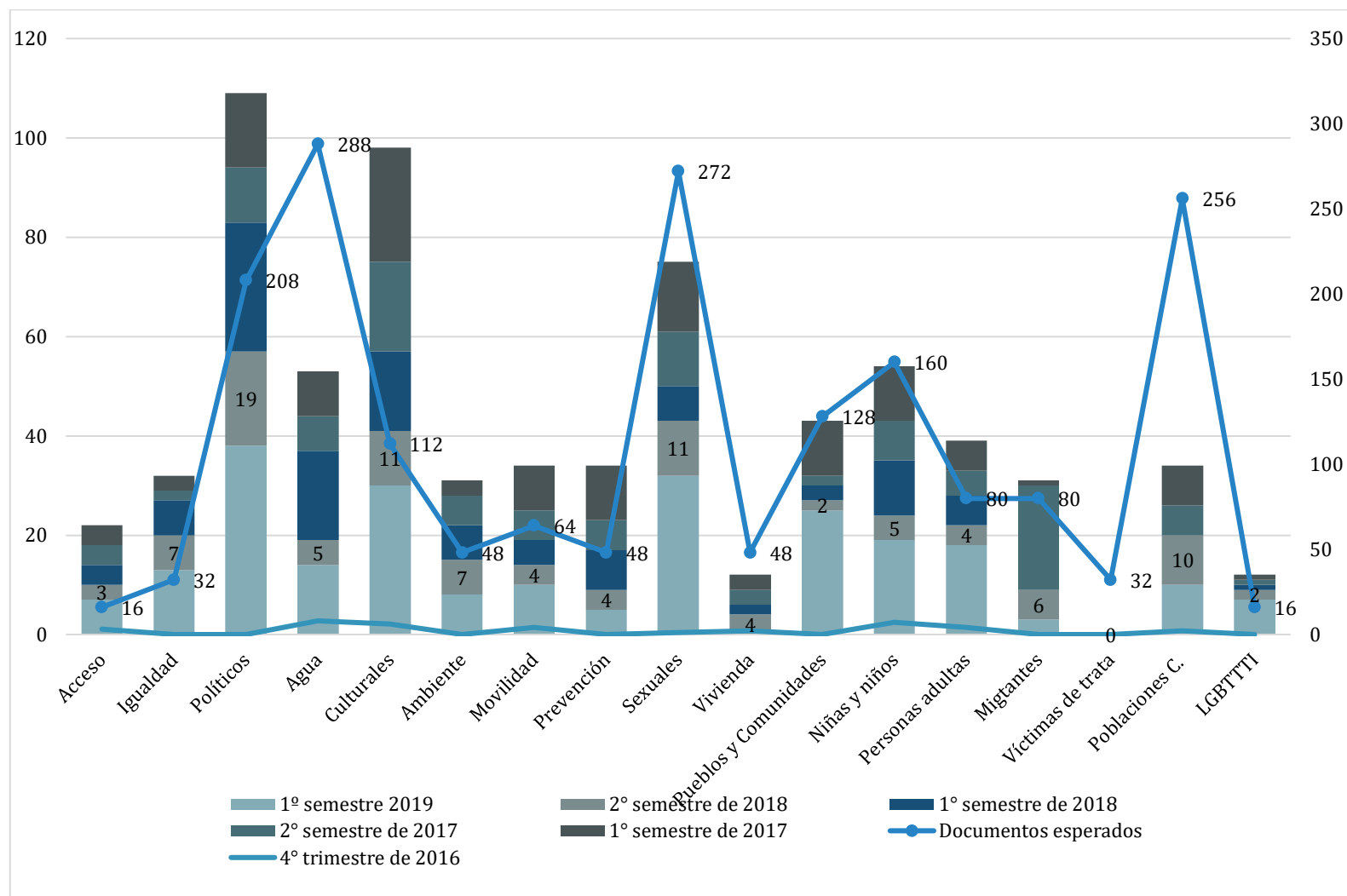
En la gráfica siguiente se presenta el comportamiento de las alcaldías en cuanto a sus reportes desde 2016 a la fecha.

GRÁFICA 4.9.4 ÓRGANOS POLÍTICOS-ADMINISTRATIVOS: COMPARATIVO DE REPORTES POR DERECHO.



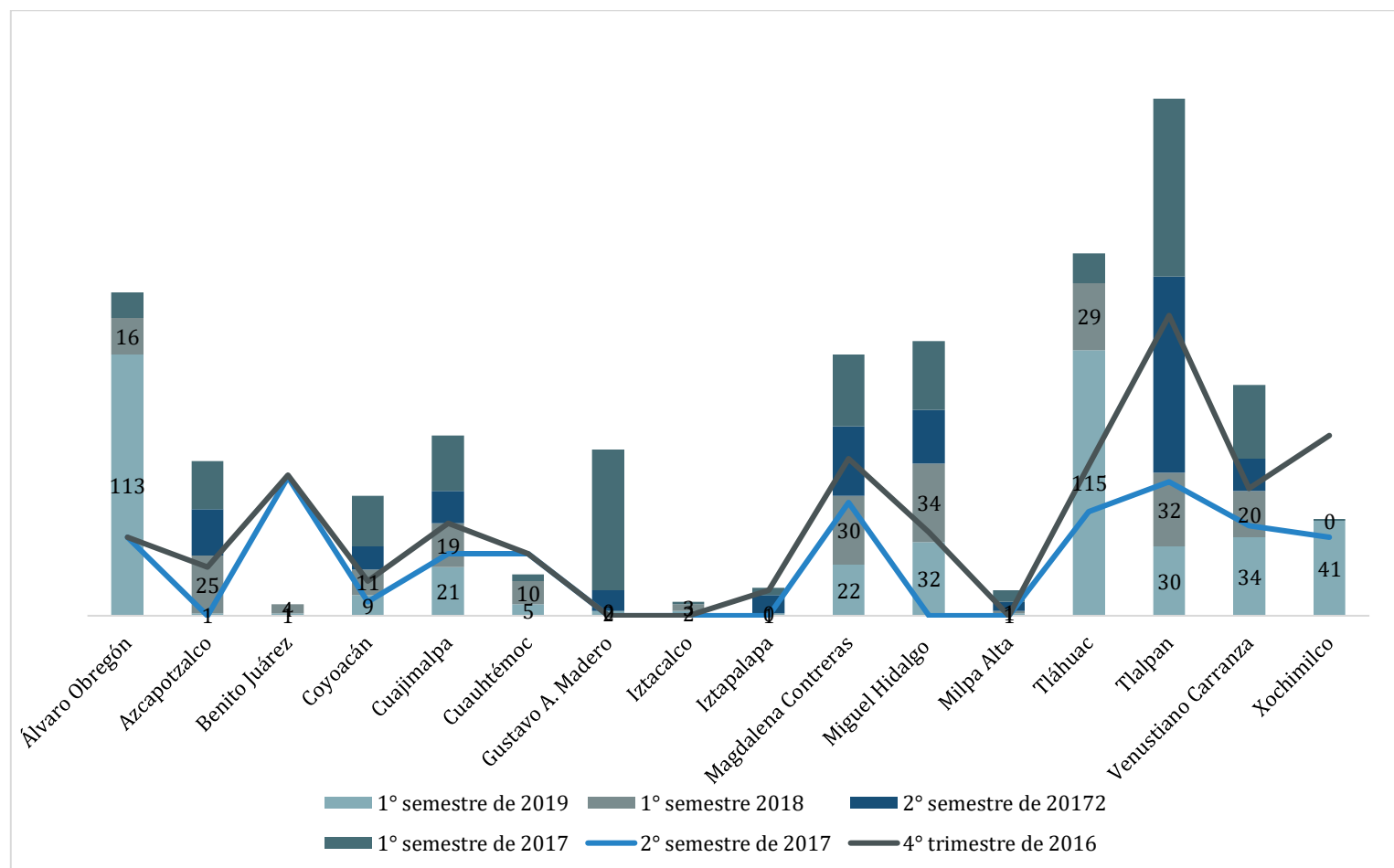
ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2016-2019).

GRÁFICA 4.9.5. ALCALDÍAS COMPARATIVO DE DOCUMENTOS PROBATORIOS Y DERECHOS



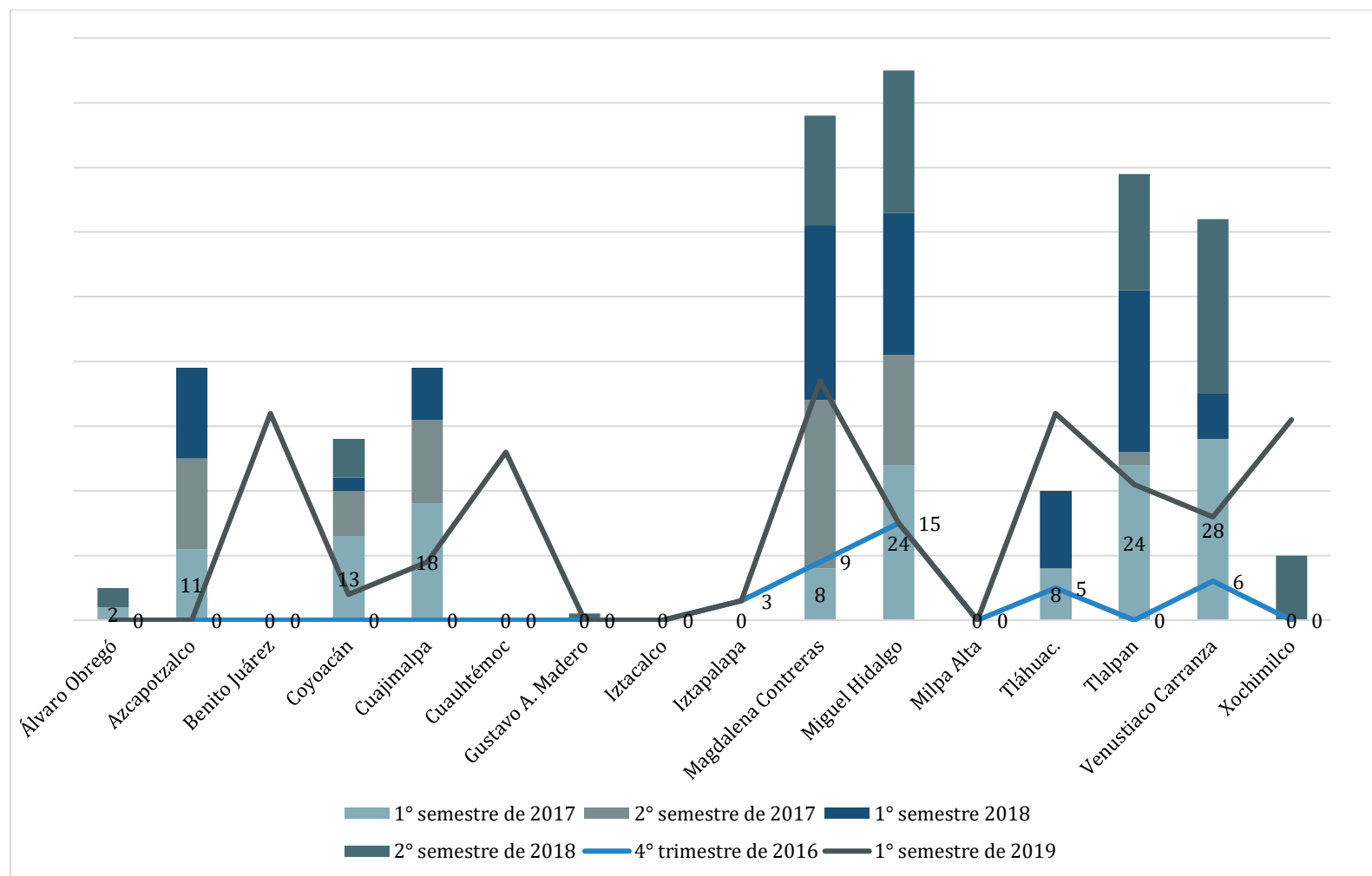
ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2019).

GRÁFICA 4.9.6 ÓRGANOS POLÍTICOS-ADMINISTRATIVOS: COMPARATIVO DE REPORTES TOTALES.



ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2016-2019).

GRÁFICA 4.9.7. ALCALDÍAS. COMPARATIVO DE LA ENTREGA DOCUMENTOS PROBATORIOS.



ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2016-2019)

Siguiendo con el análisis de la sistematización de información que reportaron las alcaldías, se analizó la coherencia y subsecuencia entre reportes, bajo los parámetros señalados en el Instructivo de llenado. Si se quiere conocer el detalle específico de cada reporte de los Entes públicos, puede consultarse el “Anexo A”.

Asimismo, se cuenta con una valoración sobre toda la información reportada y remitida hasta este momento por las alcaldías; de esta forma se establece si existe un avance en cada una de las estrategias asignadas a los órganos político-administrativos. La calificación de reportes puede consultarse en el “Anexo 12”.

Siguiendo con el comparativo de los reportes ejecutados por las alcaldías, desde el cuarto trimestre de 2016 hasta el actual, que corresponde al primer semestre de 2019, presentamos las tablas siguientes:

CUADRO 4.9.4 AVANCES DE LAS ALCALDÍAS EN ESTRATEGIAS REPORTADAS

Instancias Ejecutoras	Estrategias Asignadas 2016-2018	Estrategias Asignadas 2019	Estrategias reportadas																
			4°2016	% Cumplimiento		1° 2017	% Cumplimiento		2° 2017	% Cumplimiento		1°2018	% Cumplimiento		2° 2018	% Cumplimiento		1° 2019	% Cumplimiento
Alcaldías	1888	1888	262	13.9	▲	335	17.7	▼	217	11.5	▲	234	12.4	▲	430	28.0	▲	528	28.0
Álvaro Obregón	118	118	0	0.0	▲	11	9.3	▼	0	0.0	▲	16	13.6	▲	113	100.0	▲	118	100.0
Azcapotzalco	118	118	21	17.80	=	21	17.80	▼	20	16.9	▲	25	21.2	▼	1	0.0	▼	0	0.0
Benito Juárez	118	118	1	0.8	▼	0	0.0	=	0	0.0	▲	4	3.4	▼	1	50.8	▲	60	50.8
Coyoacán	118	118	9	7.6	▲	22	18.6	▼	10	8.5	▲	11	9.3	▼	9	44.1	▲	52	44.1
Cuajimalpa	118	118	13	11.0	▲	24	20.3	▼	14	11.9	▲	19	16.1	▲	21	22.9	▲	27	22.9
Cuauhtémoc	118	118	0	0.0	▲	3	2.5	▼	0	0.0	▲	10	8.5	▼	5	22.9	▲	27	22.9
Gustavo A. Madero.	118	118	0	0.0	▲	61	51.7	▼	9	7.6	▼	0	0.0	▲	2	7.6	▲	9	7.6
Iztacalco	118	118	0	0.0	▲	1	0.8	▼	0	0.0	▲	3	2.5	▼	2	8.5	▲	10	8.5
Iztapalapa	118	118	11	9.32	▼	3	2.54	▲	8	6.8	▼	0	0.0	▲	1	0.0	▼	0	0.0

Magdalena Contreras.	118	118	19	16.1	▲	31	26.3	▼	30	25.4	=	30	25.4	▼	22	41.5	▲	49	41.5
Miguel Hidalgo	118	118	36	30.51	▼	30	25.42	▼	23	19.5	▲	34	28.8	▼	32	0.0	▼	0	0.0
Milpa Alta	118	118	0	0.00	▲	5	4.24	▼	4	3.4	▼	1	0.8	=	1	0.0	▼	0	0.0
Tláhuac	118	118	20	16.9	▼	13	11.0	▼	0	0.0	▲	29	24.6	▲	115	38.1	▼	45	38.1
Tlalpan	118	118	72	61.0	▲	77	65.3	▲	85	72.0	▼	32	27.1	▼	30	49.2	▲	58	49.2
Venustiano Carranza	118	118	16	13.6	▲	32	27.1	▼	14	11.9	▲	20	16.9	▲	34	33.1	▲	39	33.1
Xochimilco	118	118	44	37.3	▼	1	0.8	▼	0	0.0	=	0	0.0	▲	41	28.8	▼	34	28.8

CUADRO 4.9.5. AVANCES DE LAS ALCALDÍAS SOBRE PROBATORIOS REMITIDOS.

Instancias Ejecutoras	Estrategia s Asignadas 2016- 2018	Estrategia s Asignadas 2019	Probatorios recibidos																
			4°2 016	% Cumplimiento		1° 201 7	% Cumplimiento		2°2 017	% Cumplimiento		1°2 018	% Cumplimi ento		2° 2018	% Cumplimi ento		1° 2019	% Cumpli miento
Alcaldías	1888	1888	38	2.01	▲	136	7.20	▼	90	4.77	▲	117	6.19	▼	104	5.51	▲	258	13.7
Álvaro Obregón	118	118	0	0.00	▲	2	1.69	▼	0	0.00	=	0	0.00	▲	3	2.54	▼	0	0.0
Azcapotzalco	118	118	0	0.00	▲	11	9.32	▲	14	11.86	=	14	11.86	▼	0	0.00	=	0	0.0
Benito Juárez	118	118	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	▲	32	27.1
Coyoacán	118	118	0	0.00	▲	13	11.02	▼	7	5.93	▼	2	1.69	▲	6	5.08	▲	34	28.8
Cuajimalpa	118	118	0	0.00	▲	18	15.25	▼	13	11.02	▼	8	6.78	▼	0	0.00	▲	9	7.6
Cuauhtémoc	118	118	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	▲	26	22.0
Gustavo A. Madero.	118	118	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	▲	1	0.85	▼	0	0.0
Iztacalco	118	118	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.0

General Prim No. 4, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, Código Postal 06010
Teléfono 5514-0610 Ext. 108.

CIUDAD INNOVADORA
Y DE DERECHOS

NUESTRA
CASA

Iztapalapa	118	118	3	2.54	▼	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.0
Magdalena Contreras.	118	118	9	7.63	▼	8	6.78	▲	26	22.03	▲	27	22.88	▼	17	14.41	▲	29	24.6
Miguel Hidalgo	118	118	15	12.71	▲	24	20.34	▼	17	14.41	▲	22	18.64	=	22	18.64	▼	0	0.0
Milpa Alta	118	118	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.0
Tláhuac	118	118	5	4.24	▲	8	6.78	▼	0	0.00	▲	12	10.17	▼	0	0.00	▲	27	22.9
Tlalpan	118	118	0	0.00	▲	24	20.34	▼	2	1.69	▲	25	21.19	▼	18	15.25	▲	41	34.7
Venustiano Carranza	118	118	6	5.08	▲	28	23.73	▼	11	9.32	▼	7	5.93	▲	27	22.88	▲	29	24.6
Xochimilco	118	118	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	=	0	0.00	▲	10	8.47	▲	31	26.3

CUADRO 4.9.5. AVANCE POR REPORTE DE CADA UNO DE LOS DERECHOS DE PDHCDMX

Capítulo	Reportes esperados	Reportes con avance 1º s. 2019	Reportes con avance 2º s. 2018	Estrategias vinculadas 1º s. 2019	Entes vinculados 1º s. 2019	¿Avanzó?
1	16	3	2	1	3	▲
3	32	1	1	1	1	=
5	208	9	6	4	5	▲
6	288	9	1	5	6	▲
8	112	21	8	7	8	▲
10	48	0	2	0	0	▼
11	64	7	6	3	5	▲
12	48	1	4	1	1	▼
14	272	10	3	5	5	▲
16	48	0	0	0	0	=
20	128	6	0	3	4	▲
23	160	7	2	4	6	▲
24	80	3	5	2	3	▼
26	80	5	0	4	3	▲
28	32	0	0	0	0	=
29	256	5	1	4	3	▲
30	16	9	1	1	9	▲

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL PDHCDM (2016-2019)

5. Estrategias sujetas a ser implementadas

Las estrategias implementadas en el primer semestre de 2019 son de 17 capítulos del PDHCDMX, la mayoría se concentran en el capítulo 5. Derechos políticos, 17. Derecho de acceso a la justicia y 26. Derechos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional.

Cabe señalar que de 2017 a 2018 se contaron 13 estrategias implementadas, 2.21 por ciento de 586, lo que hace un total de 65 estrategias implementadas de octubre 2016 a junio de 2019 lo que representa que el 11.09 por ciento del total de 586 están cumplidas.

Número y nombre del capítulo del PDHCDMX	Número de la estrategia del PDHCDMX identificada como implementada
1 Derecho de acceso a la información y protección de datos personales	7, 9, 11
2 Derecho a defender derechos humanos	14, 19, 24
3 Derecho a la igualdad y no discriminación	27, 34, 35, 36,
4 Derecho a la libertad de expresión	39, 44
5 Derechos políticos	49, 50, 51, 52, 55, 60, 63, 64, 69, 72, 73
6 Derecho al agua y al saneamiento	74, 81, 82, 91
11 Derecho a la movilidad	166
12 Prevención y reducción de riesgos	178, 179
14 Derechos sexuales y derechos reproductivos	239
16 Derecho a una vivienda adecuada	273
17 Derecho al acceso a la justicia	293, 295, 298, 300, 303, 304

18 Derecho al debido proceso	312, 317, 319
19 Derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales	331
20 Derechos de los pueblos y comunidades indígenas	333
21 Derechos de las personas jóvenes	374, 375, 376, 377
22 Derechos de las mujeres	384, 388, 394, 396
23 Derechos de niñas, niños y adolescentes	406
26 Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional	474, 477, 478, 479, 485, 486, 487, 488, 533, 539, 544
29. Derechos de las poblaciones callejeras	548

Instancias implementadoras de estrategias

Las 65 estrategias del PDHCDMX que se han implementado tienen participación de diversas instancias ejecutoras, entre las que se encuentran:

- Congreso de la Ciudad de México
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México
- Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México
- Instituto de Capacitación para el Trabajo de la Ciudad de México
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México
- Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México
- Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Ciudad de México.
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México
- Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México
- Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México

- Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México
- Secretaría de las Mujeres
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Seguridad Ciudadana
- Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México
- Sistema de Aguas de la Ciudad de México
- Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México
- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México
- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México

Es importante mencionar que, las instancias ejecutoras arriba mencionadas y las que ahora siguen, han tenido un desempeño ejemplar en solventar sus responsabilidades en varias de las estrategias que les fueron asignadas, sin que su esfuerzo consiguiera la implementación de las estrategias en cuestión, pues se necesitaría que otras instancias dieran cumplimiento a las responsabilidades que les corresponden. Sin embargo, consideramos fundamental reconocer el esfuerzo particular de estas instancias para cumplir, en el ámbito de su competencia, 28 estrategias del PDHCDMX.

- Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno de la Ciudad de México
- Escuela de Administración Pública
- Metrobús
- Secretaría de Cultura
- Alcaldía Cuauhtémoc
- Alcaldía Coyoacán
- Alcaldía Xochimilco
- Alcaldía Benito Juárez
- Alcaldía Tlalpan
- Alcaldía Venustiano Carranza

6. Conclusiones generales del seguimiento a la implementación.

En el sexto y último periodo de seguimiento —primer semestre de 2019— 78 instancias ejecutoras responsables^[1] tenían que haber reportado actividades, sin embargo, sólo 62 de ellas, 50 entes públicos y 12 Alcaldías, informaron haber realizado alguna acción; es decir, sólo el 79.5 por ciento del total esperado.

La información recibida de las 62 instancias ejecutoras, traducida en 1,638 reportes recibidos (1110 de entes públicos y 528 de alcaldías) y 744 documentos probatorios (505 remitidos por entes públicos y 239 por alcaldías) se sistematizó; no obstante, el ejercicio de valoración y análisis se realiza sobre los 3,850 reportes esperados. Dicho concentrado de información puede consultarse en el anexo denominado “Concentrado histórico por tipo de instancia ejecutora”, en él se puede analizar por año, desde 2016 hasta 2019, la totalidad de reportes recibidos.

En cada uno de los procesos de seguimiento a la implementación, los periodos analizados poseen una variabilidad mínima en cuanto al cumplimiento de las instancias ejecutoras; empero, el primer semestre de 2019 se caracteriza por ser el momento con un incremento significativo tanto en el número de reportes recibidos, como de probatorios. Así se muestra en las gráficas siguientes:

Estrategias reportadas

En el primer semestre de 2019, de las 586 estrategias del PDHCDMX, 520 obtuvieron algún reporte, incrementándose en 100 estrategias más con respecto al segundo semestre de 2018, marcando un crecimiento del 20.5 por ciento nunca antes visto desde el cuarto trimestre de 2016.

Estrategias con avances significativos

En el primer semestre de 2019 identificamos que 262 estrategias de 521 que no han sido implementadas, tuvieron por lo menos un reporte de actividades vinculado a lo mandatado en el PDHCDMX; este dato significa que, el 50.28 por ciento de las estrategias tienen avances importantes y están en camino de ser implementadas.

Estrategias implementadas

La labor de la Secretaría Ejecutiva, en cuanto al seguimiento a la implementación de las estrategias contenidas en el PDHCDMX, se traduce en un trabajo de acompañamiento, vigilancia y análisis de los insumos reportados por las instancias ejecutoras. Es en ese marco que la Subdirección de Evaluación y Seguimiento a Indicadores elabora recomendaciones a cada instancia para sugerir acciones que den cumplimiento a lo mandatado en cada una de las estrategias, además de llevar a cabo asesorías directas a

las personas asignadas como enlaces, acciones que repercuten positivamente en el semestre de 2019: pues se reportaron acciones que permitieron determinar el cumplimiento de 52 estrategias del PDHCDMX, mismas que pueden consultarse en el anexo denominado “Matriz de trabajo 1º semestre de 2019”, que incluye los reportes y valoraciones de cada instancia ejecutora. La gráfica siguiente describe el proceso histórico de las estrategias implementadas en los distintos periodos de análisis:

Los avances registrados en el primer semestre de 2019 se destacan ampliamente de los procesos anteriores, es por esto que vale la pena concluir con algunos de los elementos que permitieron construir los resultados favorables que ahora se presentan.

En los distintos momentos del seguimiento a la implementación, de 2016 a 2018, pudieron detectarse casos que reflejaban lo siguiente:

- Falta de una lectura analítica y sistemática de las estrategias, sus metas e indicadores.
- Conocimiento limitado del contenido del PDHCDMX y las competencias institucionales, de forma que era notoria una resistencia institucional para vincular actividades realizadas.
- Dificultad para identificar documentos probatorios que resulten idóneos para acreditar las acciones descritas por el propio ente público en el Cuestionario SIIMPLE.
- Ausencia de antecedentes de reportes previos provocada por la constante rotación de personal.

Al identificar las problemáticas anteriores y darles cabida en nuestras acciones para modificar los posibles resultados a 2019: se pusieron en práctica acciones como el curso de inducción sobre el PDHCDMX y 45 asesorías impartidas a instancias ejecutoras, lo que permitió que la información brindada a por lo menos 196 personas asignadas como enlaces con el PDHCDMX, fortaleciera la vinculación interinstitucional y, en consecuencia, se lograran los avances tan significativos que se presentaron en el primer semestre de 2019; mismos que pueden observarse en la materialización del cumplimiento de 52 estrategias que, sumadas a las 13 previamente ya atendidas dan un total de 65 estrategias implementadas y representan el 11.09 por ciento de cumplimiento del Programa.

En la Secretaría Ejecutiva, en este momento de transición hacia el Sistema Integral de Derechos Humanos, considera ponderante continuar con las acciones de fortalecimiento de conocimientos y capacidades de las personas servidoras públicas en materia de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos.

I. Introducción

En el siguiente apartado se discuten algunas de las razones por las que la implementación del PDHCDMX distó de ser la que se hubiera esperado; puesto que, en lugar de observarse que se diera cumplimiento a la mayoría de las metas establecidas a dos años, el resultado final fue limitado.

En varios documentos de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento a Indicadores (SESI) de la Secretaría Ejecutiva (SE) del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSE) se presentaron resultados detallados sobre lo que se detectó por semestre en cuanto a la implementación.¹⁸ Se recomienda la lectura de esos documentos, así como la lectura de los primeros informes que se presentaron sobre seguimiento y evaluación al entonces Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), en particular el informe de 2014, pues los problemas y retos para la implementación no han variado significativamente desde que empezaran los trabajos de la SE en 2012.

En este apartado se consideran los datos detectados que ayudan a entender las dificultades en la implementación; con ellos, se ofrecen explicaciones para entender por qué el avance fue tan lento. Sin embargo, no se va a realizar un análisis comparativo respecto a la implementación del PDHDF, sino uno centrado en lo que se ha aprendido de 2016 a la fecha.

Por tanto, la mención de problemas detectados en periodos anteriores es sólo para enfatizar la continuidad de los mismos. Debe aclararse que muchos de los problemas analizados en el documento son considerados en la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México (LSIDHCDMX) y que se ofrece una solución a los mismos.

El presente apartado se divide en cinco más; antes de proceder a su descripción, se aclarara que existe el riesgo de centrar el análisis de las fallas en la implementación en lo que hicieron o dejaron de hacer las personas que laboraban en las diferentes burocracias, las instancias ejecutoras mandatadas en el Programa.¹⁹ Es indudable que las acciones o inacciones de esas personas deben ser analizadas, como se deben analizar sus capacidades y los recursos con los que cuentan para cumplir con lo que se requiere. También es indudable que se deben analizar las condiciones y formas bajo las que se tradujo el Programa en un proceso administrativo, empezando por el proceso de planificación anual, la posibilidad o no de crear políticas públicas a partir de lo mandado y, ahora, el cumplimiento de lo mandado en la Constitución Política de la

¹⁸ Los documentos se encuentran en la página del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México: <http://pdh.cdmx.gob.mx/>

Es necesario hacer clic en “Ver más” y luego en “Seguimiento y evaluación” para acceder a los documentos.

¹⁹ Para facilitar la discusión se usa Programa o PDHCDMX indistintamente, y programa para el caso general.

Ciudad de México en lo referente al derecho a la buena administración pública y el buen gobierno (artículos 7, fracción 1, y 60).

Sin embargo, centrarse en los problemas internos de las instancias deja de lado tanto, los problemas generados a partir del Programa, como el contexto político y legal que enfrentaron esas burocracias. La división entre los distintos problemas internos y externos a las instancias ejecutoras se retoma en este apartado.

En la primera parte se consideran algunos datos que describen los logros en cuanto a la implementación, junto con un comparativo ideal de lo que se debería haber logrado a poco más de dos años de que se diera a conocer el Programa.

En la segunda parte se considera que el problema de la implementación inicia con el diseño del Programa. Esta información fue presentada en otro documento, por lo que se procede a sintetizar lo más importante del proceso de actualización.²⁰ El punto central es que el Programa no reflejó problemas sociales derivados de las y los titulares de derechos y que los problemas detectados llegaran a la agenda gubernamental.

En la tercera parte se considera la jerarquía legal. El PDHCDMX no fue una guía para las acciones de las instancias ejecutoras, sino un documento que se vio limitado a que los poderes legislativo y judicial lo quisieran ejecutar. Ocupó un lugar secundario frente el Plan General de Desarrollo (PGD) en el ámbito del poder ejecutivo. Si bien es cierto que se firmó un acuerdo entre los tres poderes para la implementación del PDHDF de 2009, antecesor del PDHCDMX, previo a que fuera promulgada la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en 2011 (LPDHDF),²¹ también es cierto que el estatus legal

²⁰ *Evaluación del diseño del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, segundo semestre de 2017 (ver nota 1, p.3).

²¹ “Desde el Gobierno de la Ciudad nos preocupamos por hacer del Programa una herramienta fundamental para guiar el actuar en la materia de derechos humanos y en ese momento publicamos en la Gaceta Oficial el acuerdo mediante el cual se establecía la obligatoriedad del Programa; a la par y de acuerdo a sus competencias la Asamblea Legislativa estableció un punto de acuerdo, el Consejo de la Judicatura y el Consejo de la Comisión de Derechos Humanos publicaron cada uno acuerdos dónde (sic) asumieron los compromisos del Programa. Sin embargo, los trabajos y compromisos con la sociedad sobre derechos humanos trascienden a un periodo administrativo de ahí el interés en promulgar la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal”. Gobierno del Distrito Federal: *Primer año de implementación del Programa de Derechos Humanos en el Gobierno del Distrito Federal* (junio de 2011), pp.11-12. El acuerdo para el poder ejecutivo apareció publicado el 26 de agosto de 2009.

Ayudó el que, desde el proceso de planeación para el Diagnóstico de Derechos Humanos “el Gobierno, el Tribunal Superior de Justicia y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal” hubieran “mostrado interés y voluntad política para dialogar y trabajar de manera conjunta con la diversidad de actores que conformamos el Comité Coordinador, instancia que se creó para elaborar el diagnóstico y programa”. Ver, Sandoval Terán, Areli y Elizabeth C. Plácido Ríos: *Sistematización: La participación de las OSC en la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y su Mecanismo de Seguimiento y Evaluación 2007-2012. Lecciones aprendidas y desafíos para su actualización* (México: Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2014), p.14. Aun así, el proceso total para llegar al PDHDF tomó cinco años.

en cuanto a un Programa que abarca a los tres poderes y órganos autónomos no siempre resultó claro; especialmente, en el caso del poder ejecutivo y por las características del sistema político local y nacional.

Es necesario que el Programa sea la fuente para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque diferenciado de Derechos Humanos.²² El Gobierno de la Ciudad de México es un ente obligado al cumplimiento de estándares internacionales derivados de los acuerdos, tratados y convenios suscritos por el gobierno nacional. No basta con cumplir con la labor legislativa sustantiva, sino que es indispensable desarrollar la programática operativa para que se pueda dar cumplimiento a esos compromisos. Esto no será posible a menos que esa actividad sea acorde a lo que se especifique en el Programa, que debe estar alineado con lo mandado en la Constitución local, con las demandas y necesidades de las y los titulares de derechos. Este vínculo se vuelve mucho más claro con la LSIDHCDMX.

En la cuarta parte se discuten algunos problemas detectados en las instancias ejecutoras y que ayudan a entender por qué se ha presentado una implementación limitada; problemas que iban desde la alta rotación del personal hasta problemas de asignación presupuestal, incluyendo temas de falta de planificación; se suma la identificación de carencias en las instancias ejecutoras y la evidencia indirecta en cuanto a que ello afectó la implementación. Por ejemplo, no hubo claridad en cuanto a los tiempos en que se debería proceder a planificar qué acciones serían realizadas para cumplir con lo mandado y qué recursos se requerirían para cumplir con ello. Aunque es un elemento de gran importancia, no se debe concluir que es la explicación de los problemas observados. Para ello se requiere un análisis multicausal que vaya más allá de lo que se realizó hasta un momento dado, que a su vez depende de obtener más observaciones de las que se tuvieron. Se presenta una explicación parcial que no ha sido analizada a detalle y que, por lo mismo, debe tomarse con ciertas precauciones, es decir, es una explicación indicativa. Se desconoce el funcionamiento del gobierno, no sólo en cuanto a funciones reales sino en cuanto a cómo de hecho se busca resolver problemas, y no hay continuidad en el seguimiento a nivel interno por parte de las instancias ejecutoras. Se reconoce que existen limitaciones en lo que se ofrece como explicación para entender los problemas detectados en el cumplimiento a lo mandado en el PDHCDMX.

²² DE acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), el enfoque diferencial “es 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”. Ver: <https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial> (página consultada noviembre 21, 2019)

Finalmente, se hace un recuento de lo que se discutió, se consideran soluciones que podrían haber ayudado a la implementación y se considera que la LSIDHCDMX abre áreas de oportunidad para la implementación, aunque también se detectan varios retos.

II. Una implementación limitada

La implementación del PDHCDMX dista de ser completa. A poco más de dos años que se iniciara el proceso, y en que se deberían haber cumplido todas las metas a dos años, hay un número reducido de estrategias implementadas en su totalidad y un porcentaje parcial de avances significativos.

Aunque para este documento no se ha realizado el análisis de todas de las recomendaciones a lo reportado en cada semestre por las instancias ejecutoras desde que se inició la implementación en 2016, se sabe, por otros documentos de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento a Indicadores (SESI), que el rezago no fue un problema que afectara más a las instancias ejecutoras del poder judicial que a las del legislativo o a las alcaldías más que a las del poder ejecutivo central. Fue un problema compartido. Debido a esta tendencia no se pudo contar con datos e información suficiente para realizar una evaluación sobre resultados o sobre impacto. Lo que se puede reportar es sobre el cumplimiento a lo mandado en el Programa. Eso lleva a preguntar cuál fue su relevancia. En cierta forma este problema ya fue resuelto. Con la LSIDHCDMX, contemplado en la Constitución Política de la Ciudad de México, se consideran modificaciones en cuanto al Programa, como se verá en el apartado IV. A pesar de ello, es importante entender por qué se presentaron los problemas para así poder evitarlos.

Las matrices programáticas del Programa constaban de 586 estrategias y 833 metas que para 2018 (dos años) deberían haber sido completadas.²³ De esa forma se podría proceder a las metas al 2021. Ese era el ideal. ¿Qué indican los datos? Aunque no se establecieron criterios para determinar qué sería realista esperar en cuanto a la implementación exitosa o adecuada (¿60% al menos a dos años, 75% al menos?), era posible establecer que un cumplimiento menor a 50% no era adecuado. Para el primer semestre de 2018 se habían concluido 12 de las 586 estrategias, es decir, el 2.1% del total.²⁴ Para el primer semestre de 2019 se habían concluido 56 estrategias adicionales, es decir, el 11.1% (considerando las ya cumplidas previamente). No se podía ignorar que había un problema serio con el cumplimiento. ¿Qué explicaba esto?

²³ El Programa consta de tres núcleos (democracia y Derechos Humanos, seguridad humana y sistema de justicia) y grupos de población que en conjunto abarcan treinta capítulos. Cada capítulo está dividido en un diagnóstico y una matriz programática derivada del diagnóstico (aunque con algunas limitantes), que a su vez se encuentra dividida en objetivos específicos, estrategias, metas a dos años, indicadores y metas a 2021. Una estrategia puede tener una o más metas. Para una explicación más detallada, ver *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México* (México: Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016), Tomo1: Marco contextual y nota 3, p.4.

²⁴ *Informe del seguimiento a Instancias Ejecutoras del PDHCDMX*, enero-junio de 2018 (ver nota 1, p.3). Aunque se reporta 2.05%, se considera que por el tipo de datos no es necesario usar centésimas.

Un primer elemento fue que la implementación partió del supuesto implícito de que era posible implementar el Programa tal y como estaba escrito y en los plazos estipulados. No se determinó si eran expectativas realistas. No se llevó a cabo análisis alguno de qué se requería para llegar a una implementación exitosa. Se planteó lo que se deseaba y se asumió que por ser obligatorio sería implementado en forma correcta.

En términos generales, desde la época en que la Subsecretaría de Gobierno daba seguimiento al Programa (2009-2012), en proceso paralelo con el Equipo Técnico Operativo (ETO, 2010-2012),²⁵ y desde los primeros ejercicios de seguimiento por parte de la SE en 2013, se detectaron los problemas que siguieron presentes en la implementación:²⁶ desconocimiento del Programa; alta rotación del personal en las instancias ejecutoras; limitado seguimiento al interior de las instancias ejecutoras; cambios en la asignación del personal que daba respuesta al cuestionario; limitado conocimiento en cuanto a la operación de la instancia ejecutora por parte de quienes reportaban las acciones realizadas para implementar el Programa; respuestas contradictorias en el llenado del cuestionario; carencia de planificación; las instancias ejecutoras como “cajas negras” (burocracias sobre las que sólo se conocía el mandato legal),²⁷ recursos limitados para el seguimiento y falta de claridad en cuanto a las

²⁵ El seguimiento fuera de la Subsecretaría de Gobierno ocurrió en dos etapas:

“El primer momento comprende de agosto de 2009 a mayo de 2011, en el que una vez publicado el Programa y previo a la promulgación de la Ley del PDHDF, se definió una primera estructura y funcionamiento del MSyE en el convenio interinstitucional por el que se crea el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal —firmado el 12 de marzo de 2010. La estructura que en la práctica operó fue: 1) El Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE); 2) El Equipo Técnico Operativo (ETO) y el Equipo Orientador de la Implementación (EOSI) y 3) Los Espacios de Participación (EP), integrados por: los Comités de Seguimiento (CS) y las Mesas Interinstitucionales para la Implementación (MIIM). En el transcurso de casi dos años se avanzó para consolidar el proceso llevado desde la elaboración del Diagnóstico hasta institucionalizarlo en una Ley que trascendiera y avanzara en instituir una política de Derechos Humanos.

“El segundo momento ..., comprende de junio de 2011 hasta finales de 2012, cuando el Mecanismo que venía funcionando a partir de lo acordado en el convenio interinstitucional se formalizó en la Ley del PDHDF, —estableciendo su estructura a través de un Comité de Seguimiento y Evaluación, una Secretaría Ejecutiva (antes el ETO y el EOSI) y Espacios de Participación (antes CS y MIIM)— y su Unidad Ejecutora de Gasto —la Secretaría Ejecutiva— afianzó su operación administrativa y presupuestal”.

Ver Sandoval Terán y Plácido Ríos, op. cit., (nota 4, p.4), p.86

Este arreglo institucional facilitó la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento a la implementación del Programa, en particular por medio de los Espacios de Participación.

²⁶ Nota 1, p.3

²⁷ Son “cajas negras” porque no se conoce el funcionamiento real de esas burocracias, es decir, entran insumos (demandas sociales) y salen resultados (políticas públicas) de esa caja, pero cómo se transforman los insumos en resultados es un misterio. ¿Cuáles son las oficinas que reciben las demandas, cómo procesan las demandas para que sean trabajadas por otras oficinas, cuáles son las rutinas que existen para resolver problemas, quiénes realizan acciones para resolver problemas, quiénes y cómo presentan las soluciones, cómo se sabe si las soluciones funcionaron o no? Como no se puede dar respuesta a estas preguntas no se pueden proponer cambios que redunden en mejores resultados. Sólo si se abren las “cajas”, sólo si se conoce cómo trabaja la burocracia, será posible resolver dar respuesta a las preguntas. Ver Easton, David: *Esquema para el análisis político* (Buenos Aires: Amorrortu, 1966). Mucho del actuar de las organizaciones es con base

funciones que debían desempeñar quienes dieran seguimiento, entre otras limitantes. Esa información, presentada en dos informes de la SE (2014 y 2015),²⁸ no fue retomada en la actualización.

Aunque se detectaron los problemas, existía mucho trabajo por hacer para entender y lograr que todos los elementos del proceso –desde el diagnóstico y el Programa, pasando por las instancias ejecutoras y hasta las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que participan en el proceso de seguimiento y evaluación– pudieran ser mejorados. Para lograr ese objetivo se requería un piso común de conocimientos e información que facilitara el proceso, uno que aumentara la confianza entre los actores. Como se verá más adelante, se espera que la LSIDHCDMX dará mayor claridad y confianza al proceso. Sin embargo, eso no resuelve la necesidad de tener los conocimientos y las herramientas adecuadas para interpretar lo que ocurra en el proceso.

Es en este sentido que adquiere relevancia considerar lo que es la implementación y cómo se relaciona con lo que se mandataba en el Programa.²⁹ Una función básica de todo gobierno es la de resolver aquellos problemas que no puedan ser resueltos de otra manera.³⁰ Ahora bien, todo gobierno está conformado por diferentes tipos de organizaciones (la burocracia) sujeta a responsabilidades en áreas específicas (temas económicos, laborales, medio ambiente, seguridad, por ejemplo). No es, como tal, el gobierno el que resuelve o debe resolver problemas, sino personas y grupos de personas en instancias específicas encargadas de ello y que deben y buscan resolver los problemas de las y los titulares de derechos en ese ámbito específico. Esas organizaciones en sus actos deberían apegarse a la normatividad que los mandata (dentro del marco de lo que deben hacer) y de acuerdo a lo que se considera prioritario, dados los recursos escasos con los que cuentan (humanos, financieros, materiales, capacidades, entre otros), recursos con usos alternativos.³¹ Por ello se establecen los planes de acción que se

en rutinas que han mostrado su utilidad (reducen los costos de tomar decisiones) y que facilitan el actuar de ese actor agregado. En la medida que se desconocen esas rutinas, y los recursos disponibles para resolver problemas, es que se añaden dificultades a la implementación.

²⁸ *Ibid.* Esto vuelve a aparecer en los análisis más recientes. La información presentada por la Subdirección de Evaluación y Seguimiento a Indicadores, y que se retoma más adelante, aparece en la *Relatoría del seguimiento a la institucionalización del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, del 4° trimestre 2016 al 1° semestre 2018* (2019) (ver nota 1, p.3).

²⁹ Para un análisis introductorio a la implementación se recomienda Subirats, Joan, et. al.: *Análisis y gestión de políticas públicas* (Madrid: Ariel, 2012), cap.9 y para el caso mexicano Merino, Mauricio: *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos* (México: CIDE, 2013), cap.3 (Los problemas de la implementación: La importancia de las rutinas).

³⁰ Esto no implica que los problemas deban ser resueltos por el gobierno (bienes colectivos) o por el mercado (bienes privados) pues también pueden ser resueltos por las personas actuando como sociedad civil (bienes comunes). La obra de Elinor Ostrom es una referencia obligada.

³¹ Robbins, Lionel: *Ensayo sobre la naturaleza y significación de la ciencia económica* (México: Fondo de Cultura Económica, 1951 [1932]).

implementarán en un periodo dado (normalmente en el año calendario y con una visión de al menos seis años) para obtener ciertos resultados, sea que con ello se resuelva el problema o que al menos se reduzca su impacto.³²

En forma general, la implementación se refiere a la ejecución de un plan de acción, es decir, en traducir lo que se desea lograr en acciones concretas que pueda realizar la instancia ejecutora y que permitan alcanzar el objetivo deseado.³³ Es el paso de la programación a la realización de los objetivos de la política pública. Mucho de ello se traduce en pasar de una idea general a un plan administrativo que permita saber qué y cómo se debe hacer y en qué plazos, con qué recursos y con qué población objetivo. Adicionalmente, estas acciones se deben enmarcar en un programa de actuación político-administrativo que depende de un marco normativo (Constitución, tratados, leyes, reglamentos), elemento en que no siempre se consideran los incentivos (incluyendo perversos) que genera ese marco y que se verán reflejados en la implementación.³⁴ Lo que se busca, idealmente, es resolver o aminorar los problemas detectados para entregar un producto o resultado a las poblaciones objetivo.

³² Existen muchos textos introductorios a la administración pública, por lo que se considera relevante conocer al menos los siguientes: Aguilar Villanueva, Luis F.: *Gobierno y administración pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 2013); Harmon, Michael M. y Richard T. Mayer: *Teoría de la organización para la administración pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 1999); Pardo, María del Carmen: *De la administración pública a la gobernanza* (México: El Colegio de México, 2004). Un libro interesante, aunque centrado en el caso de Estados Unidos, es: Wilson, James Q.: *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1991).

La Ciudad de México, por ser la capital del país y la sede de los poderes del gobierno nacional, enfrenta retos específicos que no se puede considerar en textos introductorios o en visiones generales sobre la administración pública. Para una visión general de las problemáticas de la Ciudad, ver: González Bárcenas, Facundo y Mauricio Sáez de Nanclares Lemus: *Gobernabilidad, gobernanza y políticas públicas en la Ciudad de México* (México: Editorial Itaca, 2016)

³³ En la LSIDHCDMX se define (artículo 3, fracción XII) como “la ejecución de las medidas, acciones, actividades institucionales, diagnósticos, objetivos, estrategias, metas, medidas y líneas de acción de planes, programas y políticas públicas generadas para la plena realización y progresividad de los derechos humanos”.

³⁴ La ley genera incentivos en tanto que plantea costos y beneficios en el actuar individual. Por ejemplo, no pagar impuestos se traduce en diferentes penas que buscan hacer que la persona prefiera pagar en tiempo y forma a tener que pagar multas o incluso ir a la cárcel. Sin embargo, es posible que ese incentivo o no funcione (no hay forma de hacer que se cumpla la ley, por ejemplo) o que resulte en el comportamiento contrario al esperado (por ejemplo, ser eficiente en el uso de recursos en un año dado se puede traducir en recibir un presupuesto menor el siguiente año, por lo que es mejor gastar todo el presupuesto asignado).

Para una discusión general, ver Cooter, Robert D. y Thomas Ulen: *Derecho y economía* (México: Fondo de Cultura Económica, 2016). Un elemento importante es la complejidad en cuanto a las acciones que mandata una ley y los recursos con los que cuenta una organización. Entre más requiera una ley y menos se adapte a los recursos y rutinas —o la posibilidad de crear rutinas— menor será la posibilidad de éxito, en especial en el corto plazo. En principio, con el paso del tiempo y con recursos adecuados podría cumplirse una ley muy compleja. Ahora bien, una ley crea incentivos pues busca cambiar comportamientos. La visión tradicional era en cuanto a beneficios (premios) y costos (castigos), sin que tenga que reducirse a esos elementos. Un incentivo perverso ocurre cuando se obtiene el resultado opuesto al esperado, es decir, tiene resultados inesperados no deseados. Por ejemplo, Google facilita la búsqueda de información porque es “gratuito” y

La implementación no es meramente un problema técnico pues “no sólo está subordinada a los intereses y capacidades de quienes han de llevarlas a la práctica, sino a la disponibilidad de los recursos y a las mudanzas del entorno”,³⁵ además del contexto en que ocurre el proceso. En este sentido,

si una política pública contempla para su ejecución objetivos contrapuestos a los intereses y a los valores de los identificados como responsables de llevarla a cabo; procedimientos muy complejos para las capacidades de esos agentes; requerimientos que excedan la disponibilidad de los recursos humanos o económicos de las organizaciones que integran los agentes; y actividades no compatibles –o ajenas por completo– a las rutinas ya establecidas, esa política enfrentará muchas más dificultades durante su implementación (...).

Dos elementos merecen ser considerados con mayor detalle.

Por una parte, se mencionan poblaciones objetivo no como grupos genéricos –las mujeres– sino como grupos con características específicas que las hacen claramente identificables –mujeres indígenas de poblaciones callejeras que residen en la Alcaldía Milpa Alta mayores de 60 años con problemas de desnutrición, por ejemplo–. Por lo anterior, para que una instancia ejecutora pueda presentar productos o resultados es requisito tener definido exactamente cuál problema se va a atender para brindar alternativas de solución a esas personas, es decir, se requiere un diagnóstico. Como tal, se identificó que los diagnósticos no identificaron claramente a las poblaciones objetivo, por lo que no se dio claridad a las instancias ejecutoras en cuanto a las personas con quienes deberían haber trabajado, las y los titulares específicos de derechos en situaciones de vulnerabilidad.

Por otra parte, debido a que se designó a instancias ejecutoras que debían dar cumplimiento al Programa, pero sin conocer las características de esas instancias –la cultura organizacional o las rutinas que caracterizan su trabajo, por ejemplo– no se tuvo claridad en cuanto a si contaban con los recursos y las capacidades para dar cumplimiento a lo que se estipulaba o para estimar cuánto tiempo se requeriría para poder realizar los ajustes necesarios y proceder a implementar lo mandatado. Sin más, se asumió que una vez promulgado el Programa era responsabilidad de las instancias

sencillo (un incentivo para estar mejor informado y con la posibilidad de considerar nuevas ideas o visiones diferentes a las que se tienen). Sin embargo, el algoritmo con el que se realiza la búsqueda arroja información acorde a las ideas y preferencias de la persona que realiza la búsqueda, sin que aparezcan alternativas que reten su forma de pensar o de ver el mundo. La persona termina corroborando sus creencias, aun y cuando éstas sean falsas. El incentivo termina siendo perverso. Este tema se ha cubierto extensamente en diferentes medios de comunicación.

³⁵ Ver Merino, *op. cit.*, p.137

realizar las adecuaciones necesarias para implementarlo y, además, en los periodos que se consideraban pertinentes (sin saber si lo eran, como ya se comentó). Esto lleva a pensar que, si se requerían ajustes, no era factible asumir lo hicieran las instancias ejecutoras y que, al mismo tiempo, se cumpliera con la temporalidad establecida para lo mandado. Lamentablemente, no se tuvo información al respecto. Fue un problema que impidió desarrollar una planificación adecuada, asumiendo que de hecho se hubiera llevado a cabo la planificación.

Es por las condiciones mencionadas que se debió realizar un análisis de factibilidad de aquello que se propuso implementar para determinar, como mínimo, si se adecuaba a las realidades, las rutinas, programas y trato con grupos de población que han desarrollado las instancias ejecutoras y, en forma realista, poder determinar si el Programa era implementable.³⁶

Este escenario presenta un problema inicial: dado que no se realizó un estudio de ese tipo no existía razón alguna para asumir que era implementable tal y como estaba escrito. Lo que se sabía es que se debía implementar. No se consideró, entonces, que implementarlo no sólo requería traducir los objetivos específicos, estrategias, metas e indicadores, a partir de la lectura del diagnóstico respectivo, en acciones administrativas que cumplieran con el marco normativo de cada instancia, que fuera acorde a los mandatos globales para las instancias y que permitieran lograr las metas planteadas a dos años y a 2021, sino saber si era posible realizar ese empate precisamente porque el Programa era factible de ser implementado. Si no lo era sólo iba a ser posible implementar aquello que fuera factible.

Asumiendo que era posible realizar el empate, estaba el problema de traducir el Programa en acciones concretas. A partir de una lectura que tomara en consideración todos los elementos mencionados sería posible traducir las ideas generales en acciones concretas. No se detectó que hubiera ocurrido. Lo que se detectó fue una operación casi mecánica de buscar cumplir con las acciones mandatadas, aunque no se tuviera claro el objetivo o finalidad de la estrategia bajo consideración.

En la SESI se realizó un ejercicio con seis capítulos para determinar si en algún momento se habían contemplado más de la mitad de los elementos significativos en los reportes

³⁶ Ver Franco Corzo, Julio: *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables* (México: IEXE Editorial, 2016), cap.6, para quien una política pública es factible cuando “tiene posibilidad de ser instrumentada en las circunstancias actuales de un particular entorno. El análisis de factibilidad requiere del trabajo conjunto de especialistas para generar una labor seria. Este trabajo multidisciplinario es fundamental para dar una recomendación inteligente de política pública” (pag.196). Ver, asimismo, Arnold J. Meltsner, “Political Feasibility and Policy Analysis”, *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 6 (Nov. - Dec., 1972), pp. 859-867. Aparece en Aguilar Villanueva, Luis F.: *La hechura de las políticas públicas* (México: Porrúa, 2003), pp.367-392

del Cuestionario SIIMPLE.³⁷ La metodología fue sencilla. Para cada reporte semestral se calculó el porcentaje de elementos significativos considerados por la instancia ejecutora en su respuesta respecto al total de elementos significativos mandados. Por ejemplo, si para la estrategia se detectaban nueve elementos significativos y se reportaban tres entonces la instancia reportaba el 33.3% de los elementos significativos. A partir de esto se determinó el máximo de elementos significativos reportados en todos los semestres analizados y se buscó si se había considerado el 50% de los elementos, al menos, para un semestre.³⁸ Los resultados fueron interesantes. Dejando de lado estrategias que se relacionaban con acciones previas al Programa (tener una Constitución local, por ejemplo),³⁹ se detectó que en algunos casos se pudo completar más del 50% de los elementos significativos en al menos uno de los semestres por al menos una de las instancias ejecutoras.

Estas son las estrategias que cumplieron con las condiciones estipuladas en el ejercicio:

- 42 (libertad de expresión, con 10 estrategias)
- 70 (políticos, con 25 estrategias)
- 79, 80, 81 (agua, con 18 estrategias)
- 339, 341, 342, 344, 351, 354, 355, 357 (pueblos y comunidades indígenas, con 27 estrategias)
- 369, 374, 375, 376, 377 (jóvenes, con 20 estrategias)
- 380, 385, 386, 388, 392, 393, 394, 396, 397, 399 (mujeres, con 25 estrategias).

Resulta interesante que ni se detectó un proceso ordenado en la implementación (no se pasaba de un elemento a dos, de dos a tres y así hasta el máximo para la estrategia) ni continuidad en la misma una vez alcanzado el máximo (se debería seguir reportando el máximo alcanzado). Parece que hubo un elemento “aleatorio” en la implementación, al

³⁷ El cuestionario aparece en la Plataforma SIIMPLE y está dividido en cinco secciones en que se debe identificar a la instancia que responde, quién responde en la instancia, la institucionalización del enfoque de Derechos Humanos, implementación del Programa y observaciones generales. Es particularmente importante la sección 1 del apartado IV (implementación) pues con esa información es que se determina si se está cumpliendo con lo mandado y si, con el paso del tiempo, se detectan avances en la implementación. Así, permite identificar desde quién responde hasta las acciones realizadas para dar cumplimiento a lo mandado. SIIMPLE significa Seguimiento a la Institucionalización y la Implementación (del Programa).

³⁸ Un elemento significativo es una acción que debe realizar la instancia y que se deriva del análisis de los componentes que aparecen en la matriz programática. El ejercicio es meramente indicativo pues no se han estandarizado los datos para que el denominador no juegue un papel en esto, además de que se dejan de lado cuántas instancias ejecutoras están mandadas a reportar la estrategia. El ejercicio meramente busca determinar si hubo casos en que se pudiera detectar una implementación gradual (se pasa de un elemento significativo a dos elementos a tres y así hasta el máximo para la estrategia) y si se había logrado el cumplimiento completo en al menos un semestre, independientemente de los resultados en el semestre previo y posterior.

³⁹ Las estrategias 44 de Libertad de expresión, 72 y 73 de Derechos políticos, 333 para Pueblos y comunidades indígenas.

menos para esos seis capítulos, es decir, las instancias ejecutoras llevaban a cabo acciones que no reflejaban planeación o consistencia temporal. Algo similar fue detectado en otro documento de la SESI, en que se detectaron varios elementos interesantes, en particular uno.⁴⁰ En la revisión de la información disponible en el Cuestionario SIIMPLE relacionada con actividades específicas para planear la implementación no se encontró información que diera claridad en cuanto a ejercicios de planificación. La respuesta más común era que se realizaban reuniones de trabajo.

Dado que existieron problemas en cuanto a condiciones que se debían cumplir, condiciones previas a la implementación, que no parecen haberse cumplido, era necesario proceder a considerar si parte del problema con la implementación residía en las instrucciones que aparecían en el documento. En otras palabras, parte del problema en cuanto a la implementación se podía deber a las acciones que se esperaba que realizaran las instancias ejecutoras y que no eran claras. Debido a que se detectaron problemas con la forma en que estaba diseñado⁴¹ –entre otros, que las matrices programáticas no se derivaban del diagnóstico correspondiente y que las matrices no cumplían con los supuestos del marco lógico–,⁴² se esperaba que en las instancias ejecutoras detectaran esas limitaciones y procedieran a analizar la mejor forma de brindar cumplimiento con lo mandado, a proponer algún tipo de solución. Se esperaba, entonces, que se realizaran, al menos, seis actividades:

1. Determinar si lo mandado era realizable dado el marco normativo de la instancia ejecutora mediante un estudio amplio y tendiente a buscar la adecuada implementación de las estrategias;
2. Especificar qué elementos del diagnóstico se relacionaba con lo que se mandaba en la matriz programática;
3. Ajustes que se deben realizar a las rutinas y procedimientos institucionales para facilitar el cumplimiento de lo mandado;
4. Aclarar dudas en cuanto a conceptos o alcances de lo mandado, en particular cuando diagnóstico y matriz no concordaban;
5. Considerar y, en su caso, presentar alternativas a lo que se planteaba en el Programa, especificando por qué ayudaría a resolver el problema; y
6. Especificar en forma diacrónica las acciones a realizar.

A partir de las respuestas que se presentaron en el cuestionario SIIMPLE, parece que en las instancias ejecutoras no se consideraron estos pasos. Como sea, para entenderlos mejor se procedió a analizar un caso a partir de un objetivo específico. Para ello se asumió que la instancia estaba capacitada normativamente para cumplir con lo

⁴⁰ Por el momento se denomina “Tipología” y no ha sido compartido en línea.

⁴¹ Ver nota 3, p.4

⁴² Ver siguiente apartado, “Actualización del Programa”.

estipulado (punto 1). Asimismo, se asumió que diagnóstico y matriz coincidían, siendo que se daba claridad en cuanto a lo que se debía hacer (punto 2). Asimismo, se asumió que lo mandado no generaba problemas en cuanto a ajustes que se debían realizar para dar cumplimiento a lo estipulado (punto 3). Aun así, debido a la cantidad de información que podía aparecer en el diagnóstico y la matriz correspondiente, se esperaba que la información del diagnóstico se relacionara con lo que se estipulaba en la matriz para garantizar que no había contradicciones o que lo que se debía hacer coincidía con ser una solución al problema detectado desde lo que podía hacer administrativa y operativamente la instancia. Tampoco se detectó información al respecto en las respuestas en el Cuestionario SIIMPLE.

Esto dejó tres puntos por considerar: conceptos o alcances, existencia de alternativas y acciones por realizar. Por ejemplo, en la estrategia 113 del capítulo derecho a la alimentación se presentaba lo siguiente:

Objetivo específico 7.3

Establecer sinergias entre productoras/productores de alimentos, especialmente de la Ciudad de México y el sistema de abasto.

Estrategia

Promocionar el cultivo, comercialización y consumo de los alimentos tradicionales.

Meta a dos años

Creación de dos programas, uno que dé apoyos y créditos a mujeres productoras; y otro para mujeres que difundan la cocina y alimentación tradicional.

Indicador

Porcentaje de incremento de la oferta de alimentos tradicionales (nopal, brócoli, zanahorias, lechuga, romerito, maíz, amaranto, avena, chícharo y papa) respecto al total de toneladas de alimentos en venta en la Ciudad de México.

Meta a 2021

Continúan los dos programas con un presupuesto asignado superior a los 40 millones de pesos.

¿Qué es lo que se busca con este conjunto de instrucciones? Lo primero que llamaba la atención es que se buscaba crear sinergias (objetivo específico). Como parte de implementar reside en entender los conceptos que se usan, sea en forma legal o en un uso que permita ser realizado por la instancia ejecutora, la pregunta inmediata era ¿qué es “sinergia”? De acuerdo con la Real Academia Española (RAE), es la “acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales”, es decir, se esperaba que la interacción entre productoras con el sistema de abasto resultara, al

menos en principio, en una producción y consumo mayor a que si no se hubiera presentado esa interacción. Lo que se esperaba del sistema de abasto era algo bastante complicado, en especial porque se requería considerar un caso hipotético, a menos que se leyera todos los elementos que aparecían después del objetivo específico.

En la meta a dos años aparecía una respuesta más clara a lo que se debía entender por “sinergia”: se buscaban dos programas, uno de apoyos y créditos a mujeres productoras y otro para difundir la cocina y alimentación tradicional. De esta manera, la meta daba contenido al concepto “sinergia”, es decir, requería una definición coloquial, por llamarla así, y no técnica. Eso planteaba las acciones a realizar, que en este caso eran tanto de apoyo como de coordinación entre productoras y consumidoras de estos productos.

El problema del sistema de abasto era triple: apoyar un sistema de producción, apoyar un sistema de transformación de esos productos y lograr la coordinación entre esos dos programas, aunque parecía que era el tercer problema sobre el que podrían tener mayor incidencia las instancias. Se esperaba que en la instancia se buscara información sobre si ya tenían uno u otro de los programas y si ya realizaban esa coordinación entre productoras y consumidoras intermedias. Si era así entonces deberían haber determinado lo que se había avanzado en ello (¿faltaban productoras por cubrir, por ejemplo?) y los resultados obtenidos para mejorar lo que se había logrado y así corregir errores. En caso contrario, deberían determinar qué se debía hacer para poner en marcha los dos programas y la coordinación. Existía la posibilidad que desde la instancia no se buscara información. En ese caso sería imposible implementar la estrategia.

Idealmente, lo que se establecía era que los dos programas se complementaban ya que los productos del primer programa servirían como insumos para el segundo, y que las personas en éste actuaban como “productoras” para las y los consumidores finales. Sin embargo, surgió una duda que no se consideraba ni en el diagnóstico ni en el Programa. ¿Tenía sentido lo que se proponía? Porque es responsabilidad de quien escribe el programa y de la instancia determinar eso, como la es de quien analiza la factibilidad de lo que se propone y de los actores que participan en el proceso bajo consideración. En este sentido, la profesionalización de los actores que participan en el proceso es de gran importancia para entender mejor los retos que se enfrentan y cómo pueden ser resueltos –algo en que ayuda el intercambio oportuno de información–. Por una parte, si ya se llevaban a cabo estas acciones entonces era necesario saber si se habían obtenido los resultados esperados y si se justificaba el uso de recursos públicos en ello. Sin esa información era ineficiente continuar apoyando estos programas, como era seguir buscando esa intermediación si no había servido de mucho. Por otra parte, y relacionado con lo que se plantea al final del punto previo, es que podía haber un principio erróneo en lo que se proponía (principio económico en este caso). En la llamada Ley de Say se establece que la oferta crea su propia demanda, siendo que es la demanda la que

incentiva la oferta de bienes o servicios para que sea satisfecha.⁴³ Existía el riesgo de que en la estrategia 113 se asumiera que por producir más alimentos tradicionales se iban a demandar más insumos para producción intermedia (en este caso de alimentos ya procesados) y que si se vendía más cocina tradicional que más gente iba a querer consumirla. El problema aquí era que si en el mercado ya se tenían suficientes alimentos de la dieta tradicional entonces producir más no tenía sentido. No se debía asumir que porque hubiera más gente vendiendo elotes que habría más gente que deseara comer más elotes. Nuevamente se presentaba el problema de si se conocía bien el nicho sobre el que se deseaba actuar antes de proceder a implementar lo que se mandataba.

De esta breve discusión de una estrategia surgieron dudas que hacían pensar que se requería trabajo adicional para poder implementar el Programa tal como estaba escrito. Debe reconocerse que este análisis debería haber sido realizado con cada una de las estrategias, en especial por parte de las instancias, y que debería haber sido realizado antes de empezar a su implementación. Esto adquiría, o debería haber adquirido, mayor claridad cuando se consideraban las dificultades que se añadían cuando se hacía evidente que algunas estrategias debían ser presupuestadas, tema que se abordará más adelante.

La mayoría de las instancias no reportaron problemas en cuanto a lo que se mandataba, por lo que cabía suponer que no se llevó a cabo un análisis como el que se consideró. Sin embargo, siete instancias de las ochenta y dos (el 8.5% del total) sí reportaron que su marco normativo no les permitía implementar lo mandado pues no estaban facultadas para ello: INJUVE, Central de Abastos, Agencia de Gestión Urbana (que desapareció a partir de enero 2 de 2019), Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, Fondo para el Desarrollo Económico, la ahora Secretaría de las Mujeres y el Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México. En el caso de las otras instancias cabía suponer que, como no se reportaron preocupaciones en cuanto a lo que se mandató, no se llevó a cabo dicho análisis.

Un elemento adicional a considerar, implícito en este análisis, era que conocer el marco normativo que estructuraba y delimitaba a la instancia ejecutora no bastaba para poder determinar si la instancia iba a poder implementar algo que se añadía a dicho marco, como era el caso del Programa. Debería quedar claro, entonces, que el problema de la implementación iba mucho más allá de conocer el marco normativo para determinar si el Programa era implementable o no. El marco normativo permitía, y permite, saber si la

⁴³ Ver, por ejemplo, Blaug, Mark: *Teoría económica en retrospectiva* (México: Fondo de Cultura Económica, 2001), cap.5. Debe recordarse que el análisis de políticas públicas es una actividad multidisciplinaria, por lo que no debe considerarse este comentario como un detalle excesivo. A final de cuentas, lo que se busca es resolver problemas bajo la restricción de que sea con enfoque de derechos humanos.

instancia ejecutora estaba facultada y tenía competencia para hacer lo que se mandataba.

El análisis administrativo, la traducción de ideas a acciones concretas, especificaría si tenía sentido hacer lo que se mandataba pues no se sabía si el Programa se adecuaba o no a las rutinas que se habían desarrollado a partir del marco normativo. Estaba implícita en esto la diferencia entre condiciones necesarias y condiciones suficientes.⁴⁴ El ejemplo usual es que la presencia de nubes es una condición necesaria para que llueva. Es bastante sencillo corroborar que sin nubes es seguro que no va a llover. Sin embargo, la presencia de nubes indica que es posible que llueva, no que de hecho vaya a llover. Son el tipo de nubes y las condiciones atmosféricas, entre otros elementos, las que permiten o no esa lluvia, es decir, las condiciones suficientes para ello. Este principio debía extenderse al análisis de la implementación, en especial porque aclaraba ideas y porque tenía muchos ámbitos de aplicación (sin que por ello se asumiera que bastaba para resolver problemas o que bastaba para plantearlos con mayor claridad). El conocer el mandato legal de las instancias ejecutoras era una condición necesaria para saber si podían hacer o no lo que se estipulaba en el Programa. Era, empero, insuficiente. Se debía también conocer qué se podía y no desde el punto de vista administrativo. Adicionalmente, también se debía saber si existía apoyo político y capacidad en cuanto a recursos para proceder a hacer lo que se esperaba. Esas condiciones administrativas, junto con los otros elementos mencionados, eran las condiciones suficientes que permitían implementar el Programa. Debe reconocerse que era un área sobre la que no se tenía conocimiento siquiera mínimo.

Como se puede ver, la implementación es un tema complejo, un área por sí misma dentro de las políticas públicas. Existen muchas razones por las que hasta las mejores intenciones o los mejores programas pueden fracasar, como se detectó cuando iniciaron los estudios sobre este tema con Pressman y Wildavsky.⁴⁵ Asimismo, eso no es toda la historia de la implementación pues también es cierto que existen elementos que facilitan el proceso. De una forma u otra, la implementación resulta de la interacción entre lo que se desea resolver y las acciones que realizan quienes trabajan en el gobierno (aunque no únicamente), dadas las restricciones legales y de recursos dentro de las que deben operar. Es por ello que se deben considerar aquellos elementos que facilitan y que

⁴⁴ Para una discusión general, ver Copi, Irving M. y Carl Cohen: *Introducción a la lógica* (México: Limusa, 2007), capítulo 8, Lógica simbólica, en particular el apartado 8.3, Enunciados condicionales e implicación material. Una revisión completa de todo este tipo de herramientas lógicas aparece en Baggini, Julian, and Peter S. Fosl: *The Philosopher's Toolkit: A Compendium of Philosophical Concepts and Methods* (Singapore: Wiley-Blackwell, 2010). Una reflexión interesante aplicada a la política es de Miguel Aguilar "Necesario y suficiente", *Letras Libres* (noviembre 14, 2017), en <https://www.letraslibres.com/espana-mexico/revista/necesario-y-suficiente>

⁴⁵ Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky: *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (México: Fondo de Cultura Económica, 1998 [1973]).

dificultan la implementación más allá de lo que determine un programa, una lección que no debe ser ignorada por el aparato institucional que dará cumplimiento a lo mandado en la LSIDHCDMX.

En el siguiente apartado se considera al Programa y su relación con el proceso de actualización.

III. Actualización del Programa

En este apartado se retoma información del documento sobre la evaluación del diseño del Programa, presentado ante el Comité de Seguimiento y Evaluación (CSE) del Mecanismo de Evaluación y Seguimiento (MSE) en noviembre de 2017. Esto permite entender algunos de los problemas que existieron para la implementación y que resultaron de la forma en que estaba estructurado el Programa.⁴⁶ En resumen, el problema fue que las estrategias se presentaron como soluciones a problemas que se consideraban relevantes pero que no mostraban relación clara con un problema social o que fueran parte de la agenda gubernamental –que resulta, precisamente, de la necesidad de resolver un problema social–.⁴⁷ Aunado a esto, estaba el problema ya mencionado de que no se realizó un análisis de factibilidad que permitiera saber si lo que se planteaba era consistente lógicamente (si la validez interna se había logrado, algo poco probable porque se ignoró la metodología de matriz de marco lógico en las matrices programáticas)⁴⁸ y si era consistente con la realidad sobre la que se buscaba incidir (consistencia externa, es decir, que se partía de una realidad y se consideraban las restricciones existentes para realizar lo posible y no lo ideal).

Un primer elemento en cuanto a las políticas públicas se refiere a la acción gubernamental para solucionar ciertos problemas que pasan a ser considerados como públicos.⁴⁹ Un segundo elemento es que un problema social no tiene por qué ser resuelto por el gobierno (basta la acción coordinada entre personas o basta el mercado para ello, por ejemplo),⁵⁰ y si debe ser resuelto es porque ha pasado a ser parte de la agenda política

⁴⁶ Subdirección de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México: *Evaluación del diseño del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, segundo semestre de 2017.

⁴⁷ Ver Subirats, *op. cit.*, cap.2 y 3, y Franco Corzo, *op. cit.*, en especial págs.85-86.

⁴⁸ Al hacer del proceso uno de tipo participativo se perdió la oportunidad de mantenerse dentro de los parámetros de la metodología pues se dio mayor peso a considerar problemas y soluciones propuestas por los participantes que a mantener la consistencia lógica entre problemas y soluciones.

⁴⁹ Ver, por ejemplo, Dye, Thomas: *Understanding Public Policy* (Upper Saddle River, NJ: Pearson, 2013) y Kingdon, John: *Agendas, Alternatives and Public Policy* (Boston: Logman, 2003)

⁵⁰ ¿De qué formas se puede organizar y facilitar la vida social? A grandes rasgos, se ha planteado la existencia de dos alternativas que son complementarias: jerarquías (o gobierno) y mercados (sin considerar que los arreglos sociales no tienen por qué resultar en una de esas dos opciones). Sin entrar en todos los detalles de una discusión en que se ha producido una cantidad impresionante de libros y artículos, baste decir que se habla de un mercado cuando al menos dos personas intercambian bienes o servicios, siendo que esto beneficia a las dos partes porque es un intercambio voluntario. No es necesario planificar o determinar por adelantado quién deba recibir qué. La idea relevante es que es una acción espontánea la que crea ese mercado, que puede ocurrir en un lugar físico o en forma virtual. Claro, para que ese intercambio sea posible es necesario que existan reglas claras del juego y que alguien pueda hacer que se cumplan esas reglas del juego. Para un debate sobre la forma en que se complementan gobiernos y mercados, ver: Wolf Jr., Charles: *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives* (Cambridge, MA: MIT Press, 1993). Para una visión general de una forma de entender los mercados, ver: Ménard, Claude, and Mary M. Shirley (Eds.): *Handbook of New Institutional Economics* (Berlin: Springer-Verlag, 2008).

y de gobierno –que se ha tomado la decisión de hacer algo al respecto–. El problema por sí mismo no se traduce, *ipso facto*, en acción gubernamental.⁵¹

La agenda pública se define como el “conjunto de temas que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes” (Kingdon, 1995). La agenda política es el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate político y la acción de aquellos actores políticos que, por su posición, tienen la capacidad de impulsarlos. La agenda de gobierno es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato (Casar y Maldonado, 2010; citado en Merino y Cejudo, 2010).⁵²

En la sociedad existen muchos problemas, pero la posibilidad de que alguno sea atendido por el gobierno requiere que transite, en una primera instancia, por la agenda pública, donde la sociedad le da el carácter de público y, por lo tanto, considera que es el gobierno quien lo debe resolver. Posteriormente, podrá transitar por la agenda política, en el caso que actores políticos lo incluyan en sus temas de debate.

Por último, puede encontrar cabida en la agenda de gobierno, si el debate político ha tomado suficiente fuerza y eco en los sectores de la sociedad civil, partidos políticos, medios de comunicación; y el gobierno en turno ha decidido atenderlo.

El proceso se puede visualizar como un embudo, en que la agenda pública ocupa la parte más ancha y la agenda política la parte intermedia, siendo la agenda de gobierno aquello que sale por el cuello. Una vez que se ha filtrado la información de esa forma es que se puede derivar un programa para resolver los problemas que han sido incluidos en el actuar gubernamental. Ello resulta en el planteamiento de un proceso estructurado, en acciones planeadas y orientadas a conseguir ciertos objetivos, acciones basadas en un análisis causal. Por lo mismo, son o pasan a formar parte de un patrón de

⁵¹ Franco Corzo, Julio, *op. cit.*, pp.85-86. Para un análisis más detallado, ver: Parsons, Wayne: *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (México: FLACSO, 2007 [1997]), capítulo 2. Meso-análisis; y Casar, María Amparo y Claudia Maldonado, “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”, *Documentos de Trabajo #207* del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), noviembre de 2008.

⁵² Kingdon, *op. cit.*; Merino, Mauricio y Guillermo M. Cejudo: *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 2010)

comportamiento gubernamental que responde a la sociedad para resolver, o no, un problema público.⁵³

Un problema público se presenta cuando se cumplen tres condiciones:⁵⁴

- a. Un problema que afecta a un gran número de personas y que tiene amplios efectos, incluyendo consecuencias a personas que no están directamente relacionadas con el problema (Cobb, 1994)⁵⁵.
- b. Una situación que produce una insatisfacción en la ciudadanía y que requiere de una solución pública, es decir, de una solución por parte del gobierno (Anderson, 2003).⁵⁶
- c. Un problema social reconocido políticamente como público (Subirats, 2008).⁵⁷

Los problemas que se consideraron en el Programa no cumplían con los tres elementos por lo que se podía poner en duda que tuvieran que llevar a la acción gubernamental. Son problemas que preocuparon o que ameritaron la atención de quienes escribieron los diagnósticos y de quienes participaron en la actualización del Programa. También quedaba la duda de que hubiera interés en esos problemas por parte de la sociedad en general y por parte de actores agregados más allá de quienes estuvieron presentes en el proceso de actualización. De hecho, llamaba la atención que en el documento no se detectaban demandas de las personas titulares de derechos, como quedó claro que en los diagnósticos no se incluyera información sobre ellas –problema que también se detectó con el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF).

Ahora bien, un elemento de gran importancia desde el enfoque de Derechos Humanos es que no se parte del número de personas afectadas sino del hecho que se está violando estos derechos, así sean de una sola persona. Los problemas que debe atender el gobierno no son cuestión de números, sino de incumplimiento de aquello que no tiene por qué estar especificado en la normatividad nacional o local. Esto requeriría un análisis adicional que no se considera en este documento, pero que plantea una forma diferente de entender qué debe estar en la agenda de gobierno.

⁵³ Ver Aguilar Villanueva, Luis F., “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Vidal Garza Cantú y Freddy Mariñez Navarro (compiladores): *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación* (México: Miguel Ángel Porrúa, 2009)

⁵⁴ Franco Corzo, *op. cit.*, p.134

⁵⁵ Rochefort, David and Roger W. Cobb (Eds.): *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda* (Lawrence, KA: University Press of Kansas, 1994)

⁵⁶ Anderson, James E.: *Public Policymaking: An Introduction* (Boston, MA: Houghton Mifflin, 2003)

⁵⁷ Subirats, *op. cit.*

El diagnóstico y Programa de 2016 resultó de un proceso en que intervinieron diferentes actores en distintos momentos, actores que no quedó claro que representarían a las y los titulares de derechos con quienes se deseaba trabajar. El proceso empezó a mediados de 2015 y terminó casi un año después. Cada diagnóstico fue asignado a una persona especialista en el tema, externa a la SE, quien también propuso la matriz programática. Esos capítulos fueron revisados por personal de la SE, sin que participaran actores externos. De ahí se procedió a una nueva revisión en mesas de trabajo con las OSC que desearon participar, para lo que se realizó una convocatoria pública.⁵⁸ En febrero de 2016 las instancias ejecutoras revisaron las matrices programáticas en un proceso organizado por la Subsecretaría de Gobierno, sin participación de otros actores, y posteriormente tuvo lugar otra serie de revisiones en que participaron OSC, academia, las instancias ejecutoras relevantes para cada capítulo y personas interesadas, nuevamente en mesas de trabajo.

Hubo premura en los tiempos para armar los dos procesos y para llevarlos a cabo, siendo que durante casi todo 2014 estuvo detenido el proceso de actualización y fue hasta 2015, en la 37 Asamblea Ordinaria del CSE, de fecha abril 10, que se aprobó la ruta de trabajo para la actualización. Esto resultó en revisiones demasiado rápidas de los datos que debían ser actualizados, datos que serían facilitados a especialistas a quienes se les asignó muy poco tiempo y recursos para escribir los capítulos. No se consideraron diferentes formas en que podrían haber sido actualizados tanto diagnóstico como Programa (en particular para no romper la continuidad con el PDHDF, como por ejemplo mantener las líneas de acción que no habían sido concluidas). Por lo mismo, no se consideró lo que se había detectado en los informes en cuanto a avances, problemas, posibles áreas de oportunidad u otros elementos que podrían haber dado alguna claridad en cuanto al proceso que estaba por iniciar. Sin embargo, lo que se dejó de lado y que fue un error fue el no haber partido de las preferencias de las y los titulares de derechos, lo que hubiera requerido saber quiénes y eran y dónde estaban localizados.

Aunado a esto, ocurrieron dos procesos que afectaron la actualización: la transición en la titularidad de la SE y los trabajos en la Constitución Política de la Ciudad de México. Aunque estos procesos ocurrieron hasta 2016, la preocupación por lo que serían diluyó la atención hacia el Programa, haciendo que la actualización fuera uno de varios temas en la agenda, algo más notable en 2016.

En cuanto a los capítulos, fue raro el caso en que un diagnóstico fuera aceptado sin mayores modificaciones por parte de quienes los revisaron, fuera directamente en las revisiones realizadas por el personal de la SE, las instancias ejecutoras o las OSC. Se

⁵⁸ En las mesas se presentaba lo más importante del documento y de ahí se procedía a presentar modificaciones puntuales a lo que se planteaba. Los ajustes, que se realizaban a los diagnósticos, repercutían en cambios a las matrices programáticas.

buscaron modificaciones que en muchos casos terminaron con orientaciones casi completamente diferentes a las que se habían planteado inicialmente (derechos políticos, culturales, alimentación y reducción de riesgos, por ejemplo) o que terminaran con capítulos reescritos casi completamente (mujeres, por ejemplo). Se terminó así con diagnósticos en que las diferentes personas que participaron determinaron lo que debían ser considerados como problemas públicos. Quienes participaron no tenían ni el mismo nivel de conocimiento fáctico ni las herramientas metodológicas y técnicas que permitieran entender cabalmente la naturaleza del problema; los costos y beneficios de cada solución propuesta; claridad en cuanto a la pertinencia misma de esas soluciones o qué se había logrado, si era el caso, con esas soluciones. Algunas personas tenían conocimiento de lo que podían y no hacer las instancias ejecutoras, dado su marco normativo, pero esa información no siempre fue tomada en cuenta, reflejándose en las asignaciones de estrategias a instancias ejecutoras que no tenían competencia para implementarlas.

A pesar del trabajo realizado en los diagnósticos, no fueron referencia obligatoria en el momento de construir las matrices programáticas. Algunos de los problemas detectados fueron incluidos y otros no. Era de esperar que el Programa reflejara las preocupaciones de diferentes personas y organizaciones, pero no era de esperar que los diagnósticos fueran tomados como algo optativo. Incluso ahora queda la duda de si las instancias ejecutoras revisaron los diagnósticos antes de implementar lo que se mandataba en las matrices.

Un proceso de esta naturaleza requería de diálogos que permitieran ver puntos de acuerdo y de desacuerdo para así encontrar aquello que fuera común y permitiera destrabar el proceso. Eso no fue el caso, excepto en contadas ocasiones. La información que era de vital importancia por parte de las instancias ejecutoras no fue considerada con el debido cuidado por parte de las OSC. Por su parte, las instancias ejecutoras tampoco supieron escuchar con cuidado las preocupaciones y planteamientos de las organizaciones. Quienes llevaron las mesas no estaban capacitados para crear las condiciones adecuadas de diálogo que resultaran en procesos de negociación.

Como consecuencia de la falta de diálogo, la capacidad de trabajar en forma conjunta por parte de organizaciones e instancias ejecutoras se volvió cada vez más difícil. Pocas organizaciones parecían conocer cómo trabajaba cada instancia ejecutora –incluso cómo trabajaba el gobierno local y cómo ocurría el proceso real de las políticas públicas–. Por su parte, las instancias mostraron poco interés por entender la insistencia de las organizaciones en que se resolvieran ciertos problemas. Aunado a esta falta de comprensión mutua, quienes asistían a las mesas de trabajo por parte de las organizaciones y de las instancias no siempre eran las mismas personas, es decir, no

había la posibilidad de crear condiciones que facilitaran el proceso debido a la falta de continuidad en la asistencia.

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

Debido a que la implementación es un juego (en el sentido de teoría de juegos⁵⁹), debería quedar claro que debido a esa desconfianza se enfrentarían obstáculos serios, en particular uno: ¿quién ayudaría a que el Programa fuera visto como algo fundamental en el quehacer de las instancias ejecutoras? ¿Cómo se lograría generar confianza, tomando en consideración que es más fácil destruirla que construirla?

El tema de la confianza es de gran importancia en el análisis político.⁶⁰ Se ha avanzado mucho en su conceptualización y análisis empírico bajo diferentes contextos. Aun así, no fue considerado en el proceso. No se buscaron mecanismos para generarla, algo que podría haberse extendido a la implementación. Tampoco se hizo referencia a capital social, reciprocidad o negociaciones como juegos de suma positiva. El haber considerado esos temas no garantizaba un mejor resultado, pero al menos advertía sobre los problemas que enfrentaría la SE como mediadora entre organizaciones e instancias de los tres poderes de gobierno, órganos autónomos y para las instancias ejecutoras.

Debido a la forma en que fueron construidas las matrices programáticas en las mesas de trabajo resultó un documento híbrido en que se trató de cumplir con la metodología de marco lógico (sin mucho éxito), al mismo tiempo que se incluían aquellos problemas propuestos por quienes asistieron a las mesas de trabajo (más allá de lo detectado en los diagnósticos). Como todo híbrido, el documento presentaba ventajas y desventajas. En particular, presentaba retos para la implementación de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos.

⁵⁹ Ver, por ejemplo, Dixit, Avinash K., Susan Skeath and David H. Reiley Jr.: *Games of Strategy* (New York: Norton, 2015 [1999]). Lo que caracteriza a los juegos es que las decisiones son interdependientes, dado reglas o normas que rigen ese comportamiento. De esta forma, actúo con base en lo que conozco de la otra persona (u otras) y con base en la información que poseo de su actuar. Los juegos pueden ser de suma negativa (lo que gana una persona lo pierde la otra) o de suma positiva (ganan las dos partes), y pueden ser de conflicto o cooperativos.

⁶⁰ Ver, por ejemplo, Uslaner, Eric M.: *The Oxford Handbook of Social and Political Trust* (New York: Oxford University Press, 2018)

En cuanto a las ventajas, las matrices reflejaban las preocupaciones y prioridades de quienes asistieron a las mesas de trabajo. De esta forma se logró incluir problemas no considerados en los diagnósticos, al tiempo que se logró un ejercicio participativo con las OSC. Se pudieron captar las preferencias e ideas de las organizaciones que participaron. Fue un contrapeso a las propuestas de matrices programáticas revisadas por las instancias ejecutoras, que en algunos casos buscaban mantenerse dentro de las actividades que ya realizaban.

En cuanto a las desventajas, además de las ya mencionadas, destacaron las siguientes.

Primero, los problemas a resolver que se reflejaban en las matrices no siempre fueron los que se identificaron en el diagnóstico. Al mismo tiempo, no todos los problemas incluidos en el diagnóstico se reflejaron en las matrices. De hecho, algunos problemas identificados en un diagnóstico de un derecho dado (educación, por ejemplo) se reflejaron en las matrices programáticas de otro derecho o grupo de población (pueblos y comunidades indígenas, por ejemplo), sin que fuera claro que esa inclusión resultaba por conocimiento de lo que se planteaba en el otro diagnóstico (el caso de educación y pueblos y comunidades indígenas, por ejemplo). Por lo mismo, no quedó claro que los elementos relacionados entre capítulos fueran complementarios y en que de éstos se derivaran soluciones alineadas, creando problemas para la coordinación entre las instancias ejecutoras.

Segundo, aunque existían vínculos entre los capítulos en cuanto a los problemas considerados en las matrices, no se visibilizaron dichos vínculos. Se vio a cada capítulo como una unidad aislada, por lo que se perdió la oportunidad de coordinar los trabajos entre capítulos. Fue un Programa de compartimentos (este derecho, este grupo de población) y no un todo (este derecho tomando en consideración los otros derechos y grupos de población). Esto en parte reflejaba y en parte planteaba problemas de organización gubernamental.

Tercero, no se consideraron las implicaciones en cuanto a actualizar el Programa a mitad de una administración, es decir, no se consideró si tenía más sentido iniciar ese proceso en el cuarto año del gobierno para que el nuevo documento se presentara ante el gobierno entrante para su consideración y ajustes. De esa forma se podría haber alineado el PGD con el Programa, entre otros programas, considerando, en tal caso, que la evaluación de la implementación del Programa que terminaba fuera realizada por el gobierno entrante.

Cuarto, debido a la excesiva flexibilidad con la que se siguió la metodología de marco lógico, las metas (dos años y 2021) y los indicadores casi no guardaron relación con lo estipulado en el objetivo específico y las estrategias y no siempre hubo relación lógica

entre objetivos específicos y estrategias.⁶¹ Fueron pocos los casos en que existió una vinculación entre objetivos específicos, estrategias, metas e indicadores, tal y como se esperaba con la metodología de marco lógico.

Quinto, estira y afloja entre OSC e instancias ejecutoras fue usual en cuanto a ir más allá de lo que se mandataba en el marco normativo o atenerse a ello. Las OSC insistían en que las instancias deberían hacer lo que se consideraba pertinente, independientemente de si era o no posible desde un punto de vista normativo. El problema de verificar si las instancias podían hacer normativamente lo que se planteaba, y en caso de que no lo pudieran hacer se propusieran cambios en la normatividad, no fue considerado.

Sexto, no quedó claro qué iba a aportar cada instancia ejecutora al cumplimiento de lo mandado, ni el papel que podían y debían desempeñar las instancias ejecutoras cabeza de sector para un derecho o grupo de población dado. Se asignaron responsabilidades sin un conocimiento claro de la normatividad (aquello que determina lo que pueden hacer y lo que no, precisamente el primer elemento a determinar para el diseño e implementación de políticas públicas) o de los procesos administrativos. Al mismo tiempo, estaba el problema de que se desconocía la forma en que trabajaban las instancias ejecutoras. Resultó irónico que con base en lo que se desconocía se buscara la forma en que actuaban y producían resultados las instancias. Conocer lo que deben hacer las instancias porque así lo mandata la ley no es lo mismo que conocer cómo se trabaja en la instancia. Ante esto resultaba difícil saber qué y cómo podían aportar a la implementación del Programa. Aunado a esto, no se consideró la división del trabajo al interior y entre instancias cuando se discutieron las matrices programáticas, algo que podría haber facilitado la implementación. Por lo mismo, no hubo claridad en cuanto a los problemas de coordinación y cooperación al interior de las instancias y entre instancias al nivel de las sub-organizaciones (direcciones y oficinas, por ejemplo) que conforman a las organizaciones (secretarías, tribunales, por ejemplo). Se debió haber identificado, asimismo, a las personas en las instancias que tuvieran mayor conocimiento sobre el funcionamiento de las instancias. Ello hubiera aportado respuestas a varios de los planteamientos presentados. Asimismo, debería haber sido la instancia cabeza de sector la coordinadora de las acciones de las otras instancias, lo que también hubiera ayudado a identificar la contribución de cada instancia a la solución del problema

⁶¹ Si se acepta la definición de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) se debe reconocer que, más allá de limitaciones en su construcción y presentación, no son indicadores: “los indicadores de derechos humanos brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos”. Ver: *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y aplicación* (Naciones Unidas, 2012), p.19.

identificado. Claro, todo esto dependía de realizar un diagnóstico sobre las instancias ejecutoras.

Séptimo y último, en ningún momento se consideró cómo el Programa tendría que alinearse con la agenda gubernamental o cómo deberían buscarse formas de lograr ese empate. Aunque es comprensible que se haya considerado que era responsabilidad del gobierno implementar la voluntad de las OSC que participaron en el proceso, no se consideró de qué formas se podría lograr ese empate más allá de ordenar que debería darse.

Un ejemplo puede dar mayor claridad a lo que se ha discutido. Para el objetivo específico 20.4 del capítulo de pueblos y comunidades indígenas se planteaba “Promover, respetar, proteger y garantizar el acceso al trabajo, a la salud, a la educación y a la vivienda de los pueblos y barrios originarios y de los pueblos y comunidades indígenas”. La estrategia era la “Creación del proyecto de la Universidad Intercultural en colaboración con organizaciones indígenas y originarias y académicas de la Ciudad de México”. Se esperaba que en dos años estuviera listo el proyecto y que para 2021 ya estuviera operando. En este caso se debió haber diferenciado entre lo que no está a discusión de la forma en que podría alcanzarse ese objetivo. La interculturalidad es el elemento que no está a discusión y que debe ser realizado. Lo que está a discusión es si la universidad es la mejor solución para lograr lo que se planteaba. Digamos que se considera que debe ser construido un edificio que albergue a la universidad. Derivado de esta solución surge la duda de si se justifica el uso de nuevos recursos o la reasignación de recursos para un edificio. Se pueden plantear las siguientes preguntas que darían información acerca de si es un proyecto viable o de si es lo que puede ser clasificado como “elefante blanco”. A final de cuentas, no se puede ignorar que en la visión usual de asignación de recursos van a surgir preguntas como las siguientes: ¿existe demanda por ese tipo de estudios?; si existe, ¿cuántos alumnos y alumnas buscarían ingresar, cuántos profesores y profesoras se requerirían, cuántos cursos tendrían que ser impartidos, y cuánto presupuesto se requeriría y para qué?; ¿se deberían tener profesores que hablen diferentes lenguas debido a la interculturalidad?; si se necesitan, ¿cuántos?; ¿se justifica ese uso de presupuesto dados los resultados esperados?; ¿qué alternativas de financiamiento se considerarían para el proyecto?; ¿a qué trabajos accederían quienes terminaran sus estudios?; y ¿cuál es el valor público, agregado, de este proyecto?⁶² Ante esto, el Programa

⁶² “De manera muy simple, ‘el valor público es aquello que el público valora’. Específicamente, se refiere al valor que los ciudadanos obtienen de las actividades de los organismos públicos.

“Un servicio público tiene un fin y ‘un valor que son autorizados, acordados y apropiados por el público’. Los servicios públicos deben ser proveídos de manera eficiente, confiable y, principalmente, deben responder a lo que el público necesita. Como en cualquier empresa privada, para que el proveedor sepa qué es lo que el cliente necesita debe interactuar y comunicarse con él. En el sector público la relación entre organismo gubernamental y público debe ser similar. El organismo busca ‘formar las preferencias de los ciudadanos, pero también aprenden de ellos, de sus opiniones, intereses, experiencia y conocimiento colectivo’.

no ofreció respuestas adecuadas a los problemas que surgirían de la implementación de las políticas públicas y qué se debía hacer para corregir las limitaciones detectadas dada su falta armonización con la agenda gubernamental.

Esta discusión nos lleva directamente al problema de la presupuestación. Existía preocupación por garantizar que se asignara presupuesto para implementar las estrategias, pero el énfasis se centró en el llenado de formatos.⁶³ Lo grave es que no quedó claro para qué servía asignar un monto dado al cumplimiento de la estrategia si no se había identificado a la población objetivo (¿cuántos son las y los titulares de derechos que han sido discriminados y para quienes se deben destinar recursos para corregir el problema, por ejemplo?), si la solución propuesta tenía sentido (¿es eficiente y eficaz la solución que se propone o existen mejores alternativas?) o cuál era el costo de esos derechos. En otras palabras, se requería determinar primero cuánto dinero se requería para cada estrategia y cómo ayudaría a resolver el problema para que el llenado de formatos tuviera sentido.⁶⁴

Con la implementación del PDHDF se tuvo claridad en cuanto a que se debía incluir la perspectiva de Derechos Humanos en la estructura programática presupuestal, por lo que se decidió incidir de manera específica en el proceso de elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos. Se modificaron los marcos de política pública, que eran la herramienta para la vinculación de las actividades institucionales (AI) con las líneas de acción y estrategias del Programa. Adicionalmente, se integró el formato “Estrategias del PDHCDMX a ejecutarse”, también parte del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos. Con esto se determinaron dos condiciones. Por una parte, se establecía por adelantado qué líneas de acción/estrategias deberían recibir presupuesto por parte de las instancias ejecutoras. Por otra parte, las instancias deberían determinar qué porcentaje del presupuesto destinado a las actividades institucionales (AI) sería destinado a la línea de acción/estrategia relacionada. De esta forma se establecía un presupuesto relacionado con el Programa, sin que por ello se pudiera decir que se estaba presupuestando con enfoque de Derechos Humanos.

“De esta manera, el público es el que ‘autoriza lo que es valioso’. Es importante mencionar que el ‘público’ es, en esta definición, entendido como un ‘mosaico de intereses, varios de los cuales son seguidos y apoyados por asociaciones, instituciones y los medios’. Sin embargo, es ‘la autorización pública y los criterios evaluativos lo que distingue al valor público del valor económico, no simplemente la ausencia de un mecanismo de precios’.”

Centro para el Desarrollo Democrático: *Valor público: una reflexión institucional* (México: Instituto Federal Electoral, 2012), p.9.

⁶³ De acuerdo con el *Manual de Programación-Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos* de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, para la transversalización del enfoque de derechos humanos en el presupuesto público de la Ciudad, se diseñaron dos formatos: 1) Marco de Política Pública de Derechos Humanos y 2) Estrategias del PDHCDMX a Ejecutarse.

⁶⁴ Ver los

Como se mencionó, el segundo elemento, la relación entre AI y estrategias se refería a que, de acuerdo con el *Manual de Programación-Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto*, las unidades responsables del gasto (UR) debían vincular las AI que programaran operar durante el ejercicio fiscal con las estrategias del PDHCDMX en el contexto de la transversalización del enfoque de Derechos Humanos. Este procedimiento se realizaba con el Marco de Política Pública de Derechos Humanos (MPPDH). En dicho documento programático se debía estimar el porcentaje que, respecto al monto total de cada AI, sería destinado al cumplimiento de las estrategias. Por otra parte, el Manual especificaba que el cumplimiento del formato “Estrategias del PDHCDMX a ejecutarse” era obligatorio. Con la información vertida en ese formato se daría el seguimiento a la implementación del Programa y a la institucionalización del enfoque de Derechos Humanos en el quehacer público. Este formato definía las actividades específicas a realizar y las metas a alcanzar durante el año, además de especificar el monto presupuestal destinado a la implementación de las estrategias. Se esperaba que hubiera congruencia con el porcentaje estimado en el MPPDH. De esta forma, el diseño programático presupuestal permitía calcular el monto total asignado a cada estrategia. Sin embargo, con este procedimiento no se obtuvo un presupuesto con enfoque de Derechos Humanos pues se siguió presupuestando a las AI y no a las líneas de acción/estrategias.

La vinculación entre AI y estrategias era parcial. En muchos casos la vinculación realizada sólo contribuía a la realización de una parte de la estrategia. Asimismo, los formatos MPPDH y Estrategias a Ejecutarse no guardaban congruencia entre sí, tal y como lo mandataba el manual. Esto tal vez se debió a que no existía coordinación intrainstitucional, es decir, entre quienes llenaban el MPPDH y decidían el monto a ejercer y quienes planeaban las actividades específicas y metas a alcanzar en el formato “Estrategias a Ejecutarse”.

Ahora bien, para tener un presupuesto con enfoque de Derechos Humanos se debía tener claridad en cuanto a dos conceptos y sus implicaciones para el proceso: 1) Enfoque de Derechos Humanos y 2) Presupuesto con enfoque de Derechos Humanos. El primero, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), “es 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 protección de los derechos humanos”.⁶⁵ El segundo se refiere a que “Un enfoque del presupuesto basado en los derechos exige que esas decisiones se adopten con arreglo a

⁶⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006, citado en Gómez Galván, Manuel, Daniel Pavón Piscitello y Héctor Sainz Ollero: *El enfoque basado en derechos humanos en los programas y proyectos de desarrollo* (Madrid: CIDEAL, 2013), p.70.

principios de transparencia, rendición de cuentas, no discriminación y participación. Esos principios han de aplicarse en todos los niveles de proceso presupuestario, desde la fase de elaboración, que debe vincularse a los planes de desarrollo nacionales formulados mediante amplias consultas, pasando por la aprobación en el parlamento, que a su vez debe tener los debidos poderes de enmienda y tiempo suficiente para la evaluación minuciosa de las propuestas, la ejecución y el seguimiento”.⁶⁶ Con base en esto, un presupuesto con enfoque de Derechos Humanos debía contener las acciones y prioridades fijadas por el gobierno para el cumplimiento. La perspectiva de Derechos Humanos debía estar presente durante todo el ciclo presupuestario, además de que, como condición indispensable, el enfoque fuera incluido en el ciclo de las políticas públicas.

Aunque breve, esta discusión plantea los retos para la implementación presupuestaria del Programa. Primero, se usaron recursos que se asociaban indirectamente a las estrategias y sin que ello llevara a un efecto en cuanto a Derechos Humanos. Segundo, como se desconocía (se desconoce) el costo de los derechos no se consideró cómo se reasignaría el gasto público y si sería necesario considerar modificaciones a las tasas impositivas. Tercero, no se consideró que las categorías del presupuesto tendrían que ser modificadas para que se relacionaran con el enfoque y que, al mismo tiempo, se mantuvieran aquellos elementos que proporcionaba la información que se esperaba de un presupuesto. Ante esto, se mantuvo un proceso que no podía funcionar adecuadamente porque no se acotó claramente.⁶⁷

El Programa presentó varias características que dificultaron su implementación y que se originaron en el diseño. Ante esto es que se consideró permitir que las instancias ejecutoras derivaran acciones a realizar a partir de lo mandado y que se trabajara en los Espacios de Participación (EP) un plan de trabajo acordado entre OSC y las instancias ejecutoras. Se llevó a cabo este ejercicio para priorizar estrategias y especificar acciones que pudieran dar cumplimiento a lo mandado. El resultado no fue lo que se esperaba. Tal vez lo que más llamó la atención es que se incluyeran nuevas acciones sin referente con lo que se especificaba en las estrategias o que se relacionaban en forma marginal a lo mandado. Ante ello, se tuvo que aceptar la implementación del Programa tal y como estaba escrito. De esta forma se perdió una oportunidad para facilitar la implementación.

⁶⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo* (Nueva York: Naciones Unidas, 2006), p.12.

⁶⁷ Estos temas están siendo analizados a nivel mundial, incluyendo en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, y con publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, sin que por ello se pueda decir que se han resuelto problemas operacionales y prácticos en cuanto al tránsito de un presupuesto tradicional a uno basado en el enfoque de derechos humanos.

La principal lección en cuanto a la actualización es que las decisiones que se tomen al inicio de un proceso tendrán repercusiones en el corto, mediano y largo plazo, y que es probable que las consecuencias sean peores entre más se tarde en solucionar los problemas de origen. Es posible que aquellos que se detecten en el corto plazo y no sean corregidos generen expectativas que después serán difíciles o costosas de corregir. Debe aceptarse que un programa mal diseñado va a dificultar la implementación, por lo que es poco realista asumir que se van a lograr muchos o grandes resultados a menos que se corrijan los problemas detectados.

Una última observación es que no se sabe si el Programa permitió el diseño de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos.

Más allá de lo se ha discutido en este apartado, el siguiente reto tenía que ver con la relevancia del Programa cuando se tomaban en consideración las otras restricciones legales que enfrentaban las instancias ejecutoras y que se relacionaban con la agenda gubernamental para los seis años de la administración y los planes y programas con los que se buscaba transformar esa agenda en acciones concretas.

IV. Las jerarquías legales

El PDHCDMX debió ser el documento de referencia para el diseño e implementación de las políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos. Así se esperaba en el DDHDF: que fuera un programa de estado, no un programa de gobierno. Ni fue programa de estado, ni fue programa de gobierno. Con la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México en 2017 ocurre un cambio que puede corregir aquello que afectó negativamente al PDHCDMX. Debido a este cambio, el apartado está dividido en dos secciones. En la primera se consideran los retos que enfrentó el Programa y en la segunda las oportunidades que se abren con la Constitución y la LSIDHCDMX.

1. La experiencia del Programa frente el Plan General de Desarrollo

Tanto el PDHDF como el PDHCDMX estuvieron a la sombra del Plan General de Desarrollo (PGD). Sea porque iniciaron operaciones ya entrado el gobierno en turno o porque sus elementos no se podían adoptar en forma clara a la agenda gubernamental, en ninguno de los dos casos se detectó que el Programa pasara a ser referente para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos. Debido a que la mayor parte de las estrategias se centraron en el actuar de las instancias ejecutoras del poder ejecutivo, el análisis deja de lado a los otros dos poderes y a los órganos autónomos.

En el caso del poder ejecutivo el PGD es “el documento rector que” contiene “las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico, del desarrollo sustentable, protección civil y el ordenamiento territorial, del respeto de los Derechos Humanos y la perspectiva de género de la entidad, así como de políticas en materia de desarrollo metropolitano, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años”.⁶⁸ La administración pública⁶⁹ debe adecuarse a sus lineamientos, siendo que los programas sectoriales, institucionales y especiales se alinean con aquel, incluyendo los temas relacionados con Derechos Humanos y la perspectiva de género. Toda la coordinación administrativa se centra en ese documento.

Esta situación creó, al menos, cuatro complicaciones para el Programa:

1. Dada la existencia de tres poderes y órganos autónomos no quedó claro la razón de ser de un documento que buscaba regir las acciones de éstos y

⁶⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018*, No. 1689 Tomo II, 11 de septiembre de 2013.

⁶⁹ De acuerdo con la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México* (2018), la administración pública es el “conjunto de dependencias, órganos y entidades que componen la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal de la Ciudad de México” (art.2.I). Ver, asimismo, el *Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México* (2019).

otorgaba esa responsabilidad a un órgano desconcentrado del poder ejecutivo. ¿Ese órgano debía coordinar a las instancias ejecutoras de cada poder y las acciones entre poderes? ¿Tenía sentido que un documento buscara un tipo de coordinación que no se encuentra en la Constitución, precisamente el documento en que se determina la idea de poderes separados –pesos y contrapesos–, unidos por los partidos políticos? Porque parecería que ese Programa iba en contra, precisamente, de la separación de poderes al hacer que el ejecutivo fuese el poder coordinador. Se asumiría que las acciones a realizar en pro de los Derechos Humanos, dados los principios generales establecidos en la Constitución local, deberían ser delimitadas por cada uno de los poderes dentro de su ámbito de competencia y en respuesta a las demandas de las y los titulares de derechos. Posteriormente se podría albergar esas acciones a realizar bajo un mismo documento, sin que ello requiriera la intervención de un órgano del poder ejecutivo.⁷⁰ Esto se considera en la segunda sección de este apartado. A grandes rasgos, el CSE no actuó como esa instancia que podría haber ayudado a la coordinación entre los tres poderes.

2. No fue el programa de referencia del poder ejecutivo, lo que debilitó su relevancia e impacto entre las instancias ejecutoras –cabría suponer que también ante los otros dos poderes y los órganos autónomos–. El hecho de que se actualizara a mitad de una administración no ayudó a que fuera relevante para una administración nueva. Tal vez si la actualización hubiera ocurrido con la nueva administración hubiera logrado ser un

⁷⁰ Lamentablemente, sólo se puede esbozar esta discusión. En su momento, Marcelo Ebrard Casaubón consideró que el PDHDF requería de una ingeniería institucional, incluso en el sentido de crear dependencias que concordaran con los Derechos Humanos, es decir, algo como la Secretaría de Igualdad y No Discriminación, por ejemplo (recuerdo personal durante la presentación del *Segundo Año de Implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* en el Teatro de la Ciudad Esperanza Iris en septiembre 11, 2012). Ahora bien, esa visión se sustentaba implícitamente en algo alejado del modelo tradicional de la división de poderes y que se le atribuye a Montesquieu en el *Espíritu de las leyes* (1748). Es, más bien, la idea de que esa concepción de la división de poderes ha cambiado con el surgimiento de nuevos actores agregados, como los bancos centrales independientes, nuevos tipos de políticas públicas como las que se deben derivar de los derechos humanos y el ascenso del poder ejecutivo respecto al poder legislativo y judicial a nivel mundial. Eso hace pensar en arreglos organizacionales híbridos que no pertenezcan claramente a uno de los tres poderes debido a las nuevas dinámicas que se detectan (o cuatro poderes si se acepta el auge de esas nuevas organizaciones). Ver, por ejemplo: 1. Vibert, Frank: *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers* (New York: Cambridge University Press, 2007); 2. Bilchitz, David, and David Landau: *The Evolution of the Separation of Powers: Between the Global North and the Global South* (Northampton, MA: Edward Elgar, 2018); 3. Möllers, Christoph: *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

programa a la misma altura o con mayor jerarquía que el PGD, asumiendo se hubiera deseado eso.⁷¹

3. Al ser el PDHCDMX subsidiario del PGD su implementación pasó a ser un asunto secundario. Parece que en muchas instancias se consideró que al cumplir con lo mandado en cuanto a Derechos Humanos en el PGD se cumplía con lo que se mandaba en el PDHCDMX. Ante esto, se realizó en la SE la alineación de las estrategias del Programa con el PGD en las matrices programáticas. Así se buscó dar claridad en cuanto a las relaciones que existían entre las estrategias, el PGD y los instrumentos de planeación. Al menos en teoría, esto debería haber facilitado el cumplimiento del Programa. No sucedió así.
4. El punto anterior plantea problemas en cuanto a lo exigible que podía ser el cumplimiento del Programa, y no sólo en el ámbito del poder ejecutivo.

¿Debería el Programa, entonces, haber sustituido al PGD para lograr una mejor implementación? Sí, siempre y cuando el Programa hubiera facilitado la planificación y la coordinación del gobierno, se hubiera adecuado a la separación de poderes y no se hubiera centrado en el poder ejecutivo. Ante esto, el Programa, y la forma en que fue actualizado, no permitió que fuera el sustituto del PGD. ¿Debería haber sido el Programa jerárquicamente superior al PGD? Sí, pero no queda claro cómo podría haber sucedido eso. Existen razones para pensar que ello no hubiera sido factible por el peso que el poder ejecutivo tiene sobre la implementación del Programa y por su papel dominante en el sistema político local. La cuestión adicional es si un programa de muy largo plazo (los problemas de Derechos Humanos no se van a resolver en cuatro o cinco administraciones) era deseable.

Como se mencionó, el menor nivel jerárquico afectó negativamente a la implementación pues no se le prestó la misma atención que al PGD, a pesar de que fuera obligatorio su cumplimiento. El PGD y los instrumentos relacionados estructuran el actuar del poder ejecutivo, es decir, determinan los parámetros dentro de los que se van a mover las actividades y acciones institucionales. Si lo que se mandaba en el Programa contravenía lo que se mandaba en el PGD, o si no lo complementaba, cabía suponer que no se iba a realizar. Y si lo mandado ya venía especificado en el PGD entonces cabía esperar que su cumplimiento bastaría para cumplir con lo mandado en el Programa. Es posible que esto generara dos incentivos perversos. Por una parte, se podía considerar que como ya se cumplía con lo estipulado en el PGD y derivados no era necesario añadir un elemento adicional al trabajo que se realizaba en las instancias ejecutoras y que, en el

⁷¹ Sin embargo, eso en nada resolvería cómo se le puede dar continuidad a las acciones realizadas por la administración saliente y al mismo tiempo dar flexibilidad suficiente para que se incluyeran los elementos relevantes de la agenda de la administración entrante, en especial cuando pueda ser necesario actualizar el Programa antes del tiempo establecido por la LPDHDF (algo que debería haber sido considerado).

fondo, no era importante reportarlo a la SE. Por otra parte, podía resultar en que los otros poderes no vieran urgencia en cumplir con lo mandado pues tampoco se le prestaba tanta atención en el poder que ha lo había actualizado y le daba seguimiento.

Aunado a esto estaba la debilidad del Programa en cuanto al apoyo que recibía por parte de la sociedad civil. La opinión pública no era un control sobre el actuar gubernamental.⁷² Si el Programa hubiera representado las preferencias de la ciudadanía entonces podrían haberse generado incentivos para exigir su cumplimiento.⁷³ Si la opinión pública es indiferente al Programa será difícil que sirva como contrapeso a las acciones que se tomen en cuanto a la implementación. Sin entrar en todo lo que se podría considerar sobre el tema, si la opinión pública hubiera sido parte de la actualización, siquiera en forma indirecta, el actuar gubernamental podría haber sido diferente en cuanto al cumplimiento y la implementación.⁷⁴

Aun así, la opinión pública, en forma limitada y parcial, se filtra por medio de las elecciones. Es en respuesta a algunas de las promesas de campaña que se plantea el actuar gubernamental, promesas que pasan a formar parte de la agenda de quien ocupa la titularidad del ejecutivo. Además, la opinión pública puede afectar las decisiones que se toman y la priorización de problemas. Es por medio de la opinión pública que las y los titulares de derechos pueden modificar el rumbo de algunas políticas o el peso o

⁷² Para una discusión general de la participación y relevancia de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de las políticas públicas, ver: Mónica Tapia Álvarez, "Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas", en Méndez, José Luis (coordinador): *Los grandes problemas de México. XII. Políticas públicas* (México: El Colegio de México, 2010), pp.411-446. Para una visión general de la opinión pública, ver: Jorge Buendía, "Los fundamentos de la opinión pública", en Loaeza, Soledad y Jean-Françoise Prud'homme (coordinadores): *Los grandes problemas de México: XIII. Instituciones políticas y procesos políticos* (México: El Colegio de México, 2010), pp.303-330

⁷³ Sin entrar en detalles que nos llevarían a revisar argumentos que se han presentado en la teoría política a partir de Jean-Jacques Rousseau con su *Contrato social* (1762) en cuanto a la relación entre gobierno, ciudadanía y políticas públicas, y de una ciudadanía que conoce sobre los temas y que es participativa en los procesos gubernamentales (John Stuart Mill en *Sobre la libertad*, de 1859) o los principios básicos de la teoría democrática (por ejemplo, en la obra de Robert Dahl, Juan Linz o Giovanni Sartori), no se puede dejar de lado que el gobierno debería representar los intereses de la población y que a veces tendría que rechazar esos intereses si pudieran resultar en un daño a esa población. Aunado a esto, existe un juego entre el responder a preferencias y el ajuste de esas preferencias a las acciones que resultan de las políticas públicas. Los poderes electos son los que más incentivos tienen a responder a esas preferencias, en especial cuando hay reelección, pero no es el caso con el poder judicial (o al menos no es tan marcado). Es aquí que surge otro problema para el Programa: el que tenga mayor influencia el poder ejecutivo en el sistema político de la Ciudad, con una visión de plazo menor al del Programa (a final de cuentas es un gobierno), hace que sea difícil que este no responda a las preocupaciones de aquel. Mientras no se consideren las realidades del sistema político local será difícil empatar lo que se busca con el Programa con lo que puede ser realizado, dados los arreglos institucionales existentes. Ver: Soroka, Stuart N. and Christopher Wlezien: *Degrees of Democracy: Politics, Public Opinion, and Policy* (New York: Cambridge University Press, 2009); Morgan, Glenn, et al (Eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis* (New York: Oxford University Press, 2010).

⁷⁴ Ver, por ejemplo: Bennett, Scott Edward: *Applying Public Opinion in Governance: The Uses and Future of Public Opinion in Managing Government* (Palgrave Macmillan, 2017).

prioridad de algunos problemas, aunque también es cierto que la atención a problemas (el llamado ciclo de atención de la opinión pública) no es constante y no es siempre la mejor guía del actuar gubernamental.⁷⁵ Asimismo, está la comunicación política desde el gobierno, herramienta que en el peor de los casos resulta en manipulación y en el mejor en diálogo.⁷⁶ La agenda del gobierno establece compromisos por seis años que se reflejan en acciones a realizar por la burocracia.

Dado que el PGD es realizado por quien ganó las elecciones debe verse, por lo mismo, como el reflejo de la agenda de gobierno. Esa agenda se derivó de lo que se prometió en la campaña y que llevó a que la gente votara por ese gobierno (aunque se vota por una persona, él o ella representa un paquete de políticas y personas que consolidan un gobierno). Aunque plantee soluciones de largo plazo, la realidad de tener seis años para resolver problemas privilegia al corto y mediano plazo por encima del largo plazo (algo que tal vez se resolvería con la reelección). En este sentido, se presentó una tensión entre Programa y PGD: el primero buscaba ser un programa de estado y no un programa gubernamental (políticas cuyos resultados no serían vistos por el gobierno que las iniciaba y que debían ser parte de las acciones de los gobiernos sucesivos, independientemente de la agenda que desearan priorizar), mientras que el segundo es un programa gubernamental. El PDHCDMX no fue una restricción en el actuar gubernamental centrado en el ciclo político. ¿Es posible que ate al gobierno que dura seis años y a sus sucesores a acciones que pueden durar décadas y que son parte de una agenda que no necesariamente corresponde a aquella que promueve el gobierno en turno?⁷⁷

En principio, es poco probable que un gobierno desee acatar acciones que lo pueden desviar de aquellas promesas que debe y desea cumplir y que resultaron de la campaña electoral, en especial si esas promesas o acciones corresponden a un gobierno anterior, incluso del mismo partido político. Asimismo, no se puede ignorar la forma en que se actúa en el sistema político en que debe ser implementado el programa, tema que lleva a considerar tanto los marcos legales como restricciones de largo plazo cuanto a

⁷⁵ Por ejemplo, van Ginneken, Jaap: *Collective Behavior and Public Opinion: Rapid Shifts in Opinion and Communication* (Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 2003); Ernesto Carrillo y Manuel Tamayo, "Carrillo_El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas", *Gestión y Política Pública*, XVII (1) 2008, pp.193-215. Sobre los ciclos de atención a la política gubernamental, ver: Anthony Downs, "Up and Down with Ecology: 'The Issue-Attention Cycle'", *The Public Interest*, 28(2) 1972, pp.38-50.

⁷⁶ Ver, por ejemplo, Odugbemi, Sina and Taeku Lee (Eds.): *Accountability through Public Opinion: From Inertia to Public Action* (Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2011)

⁷⁷ Ver, por ejemplo, Elster, Jon: *Ulises y las sirenas: Estudios sobre racionalidad e irracionalidad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1989). Aunque ha cambiado sus consideraciones sobre el tema, su obra ilustra las ventajas y los problemas de "atarse" a un curso de acción.

continuidad del personal operativo en el gobierno.⁷⁸ Para entender el porqué de esto es necesario considerar el problema desde una perspectiva más amplia que la del Programa, lo que puede conceptualizarse como las reglas del juego en el sistema político en general y que se reflejan en el sistema político local, el de la Ciudad de México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el referente máximo en cuanto a lo que es legal y legítimo en el país. Una ley, por bien que haya sido diseñada, no supera lo que se establece en la Constitución, sino que deriva su fuerza y relevancia a partir de su concordancia con aquella (y de ahí la relevancia de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea independiente). Sin embargo, la Constitución misma no ha sido un documento tan fijo como se podría esperar, en especial cuando se le compara con leyes fundamentales en otros países y que presentan más candados para ser modificadas.⁷⁹ De hecho, es posible adecuar con relativa facilidad la Constitución a las necesidades de cada gobierno, haciendo difícil el que exista la posibilidad de un documento por arriba de las necesidades y visiones sexenales, al menos para algunos temas. La facilidad con que se realicen esos cambios dependen del control que el partido en el poder tenga en el Congreso y los estados y de que los cambios deseados no causen una reacción negativa por parte de la ciudadanía.

Desde un punto de vista político no se puede hablar de continuidad entre gobiernos, sea en el país o en la capital, incluso desde que inició el llamado periodo de democratización en 1995. El gobierno que gana las elecciones no se encuentra restringido a continuar ni con las políticas –ni con el personal– del gobierno anterior, incluso en los puestos operativos, o las modificaciones realizadas a la Constitución. Por años, cada nuevo gobierno realizó adecuaciones al documento para que su agenda fuera legal, rompiendo, si era necesario, con lo que había realizado el gobierno anterior. Incluso en el caso de los artículos constitucionales que se consideraban intocables fue posible realizar cambios que aparentaban ser marginales, pero tenían consecuencias significativas.

¿Un documento de menor jerarquía a la Constitución puede aspirar a aquello que se le niega al documento que debería sentar las bases de un actuar que trascienda las necesidades y preferencias de gobiernos que se renuevan cada seis años? Dado que la

⁷⁸ Para una visión general de estos temas, ver: Elster, Jon: *Explaining Social Behavior. More Nuts and Bolts for the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015). Existe traducción de las dos ediciones previas: *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales* (Barcelona: Gedisa, 1996 [1989]) y *La explicación del comportamiento social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales* (Barcelona: Gedisa, 2010 [2007]).

⁷⁹ Ver, por ejemplo, “Reformas a la Constitución Política de 1917”, accesible en: https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reformas_a_la_Constitucion_de_1917
Ver, también: Senado de la República, “La Constitución Política de México es una de las más reformadas en el mundo, señala el IBD” (27 de octubre de 2018)
<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/42439-la-constitucion-politica-de-mexico-es-una-de-las-mas-reformadas-en-el-mundo-senala-el-ibd.html>

Constitución no resiste las tentaciones de adecuaciones sexenales, de visiones de “corto plazo”, es difícil considerar posible que el Programa lograra una continuidad por arriba de los cambios de gobierno, que se convirtiera en un programa de estado, que llegara a ser un documento que no respondiera a las prioridades y necesidades gubernamentales.

Idealmente, los Derechos Humanos deberían ser la fuente del actuar gubernamental en sus tres poderes. Lo son de acuerdo con la Constitución local. También idealmente, todas las políticas públicas deberían atenerse a lo que se estipula en el enfoque de Derechos Humanos. En principio lo van a ser. Ahora bien, existe la condición de que esas ideas deben ser especificadas en leyes y reglamentos, que deben cumplir con el espíritu de la Constitución pero que en sus detalles pueden dar flexibilidad en cuanto a cómo debe ser cumplido ese mandato.⁸⁰ Existe la posibilidad, entonces, de que cada gobierno aproveche sus seis años para realizar cambios que respondan a las razones que lo llevaron a ganar las elecciones, cumpliendo con la Constitución, pero sin lograr la continuidad que se requiere para que un programa sea exitoso. Debido a que es un tiempo relativamente corto, existe el incentivo a evitar todas aquellas restricciones que limiten o detengan la realización de la agenda gubernamental. Debería considerarse que los Derechos Humanos compiten por la atención de gobiernos que no están en posibilidades de sólo considerar su realización, presente o futura. No existen las condiciones para que un programa de Derechos Humanos sea la base de todo el actuar gubernamental, sino que, en el mejor de los casos, lo sea de una parte de ese actuar.

Este planteamiento no debe verse como una incapacidad o falta de interés por parte de los gobiernos en cuanto a promover los Derechos Humanos, aunque puede haber parte de razón en esa crítica (a final de cuentas, los gobiernos no son actores unitarios sino coaliciones cuyos líderes no siempre están de acuerdo en todos los temas). Tiene que ver, más bien, con que los gobiernos se mueven en plazos temporales mucho más cortos que los que requieren los Derechos Humanos para permear y realizarse.

En la jerarquía de documentos rectores del actuar gubernamental, el PDHCDMX no contó con una historia afortunada. El Programa, presentado un año después del Diagnóstico de Derechos Humanos (2008), contó con una ley hasta 2011. Entre 2009 y 2011 se implementó gracias a un acuerdo del jefe de gobierno con los poderes legislativo y judicial. El reglamento fue publicado en 2011, casi a finales del año, pero no se refirió a la LPDHDF, sino al MSE.

⁸⁰ Esto no se traduce en que se deba aceptar cumplir lo mandatado en la Constitución sin tener mayor información en cuanto a si la forma en que se busca operacionalizar lo mandatado es realizable y en cuanto al costo que ello puede conllevar. Es necesario saber si se tienen los recursos y qué consecuencias tiene destinarlos a la forma en que se busca realizar ese objetivo. Mientras no se conozca el costo real de los derechos –de cada uno de los derechos– será difícil saber encontrar la mejor solución para lo que se mandata en la Constitución y en la LSIDHCDMX.

Para efectos prácticos, el PDHCDMX terminó siendo un programa principalmente del poder ejecutivo y un documento secundario. Esto debería adquirir un tono diferente con la LSIDHCDMX. Es aquí que debemos considerar a la Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Gracias a lo que se establece referente al SIDH puede considerarse que el nuevo Programa podrá tener más importancia en delimitar el actuar gubernamental porque en la Constitución se priorizan los Derechos Humanos como responsabilidad gubernamental. Sin embargo, eso no se traduce en que las actividades operativas se desarrollen a partir de lo que se estipula en la Constitución local o en el Programa a menos que se logre que el Sistema esté al mismo nivel que el Sistema de Planeación (en cuanto al poder ejecutivo) y que sea visto por los otros dos poderes y órganos autónomos como un documento que refleja lo estipulado en la Constitución. De esa manera se podría lograr que el PGD dejara de ser más importante que el Programa. El problema se traduce, entonces, en que se deben encontrar arreglos institucionales tales que las acciones del poder ejecutivo (actualización y el seguimiento y evaluación del Programa, además de las actividades de los EP) se vean como algo que está bajo la Constitución y por arriba de los tres poderes.

Es en este punto que adquiere relevancia lo que fue el CSE, que pasa a ser el Comité Coordinador del Sistema Integral (CCSI).⁸¹ Dado que el Programa no podía unir lo que separaba la Constitución y dado que no correspondía a la SE buscar coordinar a los tres poderes (un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno), lo lógico era que el CSE buscara esa coordinación con acuerdos entre los representantes de los tres poderes, miembros con voz y voto y con capacidad de tomar decisiones. La función del Comité debió ser la de determinar cómo se podría trabajar en forma conjunta a partir del Programa. Esa era la ventaja de que fuera un órgano colegiado, independiente de los tres poderes y, además, con representación de las OSC y la academia. Fue, en muchos sentidos, una oportunidad desperdiciada que pasa a ser un área de oportunidad para el CCSI.

En resumen, es necesario conocer la realidad política e institucional que limitó al Programa para considerar arreglos institucionales diferentes en cuanto a cómo podría incidir el Programa en el actuar gubernamental. La relevancia del Programa ocurrirá si se logra cierta separación respecto del poder ejecutivo. Sin embargo, la mayor limitante es la falta de continuidad que incluso afecta a nivel constitucional debido a los cambios en el documento mismo y en que los programas que dirigen y delimitan el actuar gubernamental son modificados con cada nueva administración, aunque hayan sido estipulados a varias décadas. La irrealidad reside en tener un programa que se asume no es gubernamental (debe regir el actuar de todos los gobiernos que ganen las elecciones),

⁸¹ Ver el capítulo II de la LSIDHCDMX.

pero que es diseñado y aprobado por un gobierno que no está requerido a cumplir con los problemas y prioridades detectados.

Al perder de vista el contexto en que debe ser implementado un programa de largo plazo se pierde el primer elemento que ayudaría a delimitar sus alcances y posibilidades, precisamente lo que haría del mismo una herramienta más realista y, por lo mismo, útil. En este sentido, hubiera sido ideal que el Programa fuera actualizado al inicio de cada nuevo gobierno, lo que hubiera facilitado trabajarlo en forma paralela con el PGD. Los apartados de derechos humanos se hubieran alineado con mayor claridad y consistencia y hubieran pasado a ser una restricción más real sobre el actuar gubernamental. El que el programa contemplado en la LSIDHCDMX pueda ser actualizado a intervalos más cortos (tres años y de acuerdo con demandas emergentes entre esos periodos, como se establece en el artículo 31) presenta la ventaja de responder con mayor rapidez sin que por ello se cumpla con el ideal de que sea un programa de estado.

Para concluir esta sección, se deben considerar dos elementos adicionales. Por una parte, se vuelve a insistir en que si no se tiene un conocimiento detallado acerca de cómo funcionan las instancias ejecutoras será difícil poder mejorar la implementación. Esto requiere no sólo saber qué hacen y cómo lo hacen, sino considerar la ingeniería institucional para mejor adecuar a las instancias a lo que se requiere para la correcta implementación del Programa.⁸² En cierta forma se subsana eso en el artículo 33 de la LSIDHCDMX. Por otra parte, debido a que no se conocen las preferencias de las y los titulares de derechos es difícil esperar que exista apoyo por un documento que no representa sus preocupaciones. Esa relación entre preferencias de las y los titulares y exigibilidad por medio del programa sería un incentivo adicional a una mejora en la implementación. Ahora bien, mientras no se tenga claridad en cuanto a por qué existen las violaciones a los derechos humanos será difícil diseñar un programa que permita mayor eficiencia y eficacia por parte del gobierno en las tareas de resolver los problemas detectados, en particular de las personas más vulnerables y que más han padecido de discriminación.

2. Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México

La propuesta de LSIDHCDMX fue dada a conocer el 28 de mayo del 2019. La ley fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 2 de diciembre. Existen coincidencias entre lo que se detectó en cuanto a retos para la implementación del PDHCDMX y lo que se considera como respuesta en la ley. Una diferencia es que se pasa de “instancias ejecutoras” a “entes obligados”, siendo que en la ley se entiende por entes

⁸² Estos temas se han discutido en la SE desde el *Informe sobre la implementación del PDHDF por parte de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, los Órganos impartidores de justicia durante el 2014*.

obligados “los Poderes de la Ciudad de México, los organismos constitucionales autónomos y las alcaldías” (artículo 3, fracción XVIII) y por instancia ejecutora “La Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos” (artículo 3, fracción XXIV). Para dar continuidad a la discusión previa se mantendrá como sinónimos, únicamente en esta sección, “ente obligado” e “instancia ejecutora”, a menos que se haga referencia a la instancia ejecutora del sistema (IESIDH).

Un primer elemento a considerar es que la Constitución determina el rango del Programa y los objetivos que deberá cumplir el SIDH. El artículo 5, fracciones 6 y 7, Ciudad garantista, establece lo siguiente:

6. La Ciudad de México contará con un Sistema Integral de Derechos Humanos, articulado al sistema de planeación de la Ciudad, para garantizar la efectividad de los derechos de todas las personas, con base en el Programa de Derechos Humanos y diagnósticos cuya información estadística e indicadores sirvan de base para asegurar la progresividad y no regresividad de estas prerrogativas, a fin de que se superen las causas estructurales y se eliminen las barreras que vulneran la dignidad de las personas. Este sistema diseñará las medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa que sean necesarias. Asimismo, tendrá a su cargo la determinación de principios y bases para la efectiva coordinación entre los Poderes de la Ciudad de México, los organismos constitucionales autónomos y las alcaldías, a fin de lograr la transversalización de programas, políticas públicas y acciones gubernamentales, así como su evaluación y reorientación.

7. Este sistema elaborará el Programa de Derechos Humanos, cuyo objeto será establecer criterios de orientación para la elaboración de disposiciones legales, políticas públicas, estrategias, líneas de acción y asignación del gasto público, con enfoque de Derechos Humanos, asegurando en su elaboración y seguimiento la participación de la sociedad civil y la convergencia de todas las autoridades del ámbito local.

Más adelante, en el Artículo 15, De los instrumentos de la planeación del desarrollo, apartado A, numeral 4, Sistema de planeación y evaluación, se establece que:

La planeación del desarrollo tendrá como instrumentos el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, el Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía; el Programa de Gobierno de la Ciudad de México; los programas sectoriales, especiales e institucionales; los programas de gobierno de las alcaldías; y los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Sus características y contenidos serán precisados en la ley correspondiente, los cuales deberán armonizarse y

elaborarse con la participación ciudadana en todas las etapas de consulta del proceso de planeación.

De conformidad con lo previsto en esta Constitución, el Sistema Integral de Derechos Humanos se articulará con el sistema de planeación de la Ciudad.

Asimismo, se especifica, en el numeral 1 del apartado B, De la planeación, de ese mismo artículo 15, fracción 1, que:

1. El Plan General de Desarrollo de la Ciudad es el instrumento al que se sujetarán los planes, programas, políticas y proyectos públicos; la programación y ejecución presupuestal incorporará sus objetivos, estrategias y metas. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público y regulatorio e indicativo para los demás sectores.

Hay dos elementos que merecen ser comentados antes de proceder a la ley. Por una parte, se establece que el SIDH “elaborará el Programa de Derechos Humanos” y se aclara que “tendrá a su cargo la determinación de principios y bases para la efectiva coordinación entre los Poderes de la Ciudad de México, los organismos constitucionales autónomos y las alcaldías, a fin de lograr la transversalización de programas, políticas públicas y acciones gubernamentales, así como su evaluación y reorientación”. Esto aclara su lugar en cuanto a la capacidad de incidir sobre la forma en que se implemente el Programa. Por otra parte, se establece que “el Sistema Integral de Derechos Humanos se articulará con el sistema de planeación de la Ciudad” y que “El Plan General de Desarrollo de la Ciudad es el instrumento al que se sujetarán los planes, programas, políticas y proyectos públicos”. Si el SIDH se debe articular al sistema de planeación y si el PGD es el instrumento clave entonces parecería que el Programa es, nuevamente, subsidiario al PGD desde la Constitución misma. Esto podría generar que se repitieran algunos de los problemas que se detectaron en la sección anterior.

En cuanto a la propuesta de ley, en la sección I, Exposición de motivos, se establecía que:

El Sistema Integral de Derechos Humanos, los diagnósticos que éste elabore y el Programa de Derechos Humanos proveerán de los criterios orientadores para la planeación efectuada por el Sistema de Planeación de la Ciudad, así como la realizada por las instancias de planeación y programación de los poderes legislativo y judicial y los órganos constitucionales autónomos, y para garantizar la efectividad de los derechos de todas las personas, asegurando así su progresividad y no regresividad. El Sistema Integral de Derechos Humanos ayudará a institucionalizar el enfoque de Derechos Humanos; incidir de manera efectiva en las conductas del quehacer gubernamental, encaminándolo al respeto y compromiso con la dignidad humana y la no discriminación en sus dimensiones

individual y colectiva, así como en la atención a las causas estructurales que propicien deméritos de esta dignidad.

Para lograr este cometido, será de vital importancia la participación de las personas titulares de derechos y la articulación e inclusión activa de la sociedad civil, por medio del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Aunque no aparece en la ley, es importante considerar esto pues da claridad en cuanto a qué se busca lograr, no en cómo se va a lograr. La relación del SIDH con el Sistema de Planeación de la Ciudad de México (SPCDMX) se especifica en el artículo 41 de la LSIDHCDMX. La articulación, que se extiende a “las demás instancias de planeación”, “se llevará a cabo mediante la vinculación del Programa ... en las distintas etapas y escalas de la planeación del Programa General de Desarrollo”.⁸³ ¿Este elemento permite que el Programa adquiera relevancia en el actuar gubernamental, que sea, al menos en principio, el garante de la visión de largo plazo que se plantee en el PGD? No queda claro. ¿Se espera que el enfoque de Derechos Humanos pueda permear mucho mejor en el actuar de los tres poderes y de los órganos autónomos, cuidando que las prioridades de los otros dos poderes no terminen alineándose a las del poder ejecutivo? Tampoco queda claro que con esto se resuelva una de las limitantes consideradas, la mayor del PGD en comparación a Programa.

En los artículos 5 y 6 se plantea el objetivo global que, se asume, ayudará a dar un contenido más claro a los objetivos específicos que deba perseguir el SIDH. Por una parte, en el artículo 5 se establece que dicho enfoque “es el marco conceptual que permite la operacionalización de los derechos humanos en la Ciudad”, siendo que “la transversalización del enfoque ... tiene el propósito esencial de redefinir las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía”. ¿Es el SIDH el encargado de operacionalizar el enfoque? Si es así entonces todo el gobierno deberá atenerse a cómo se busque delimitar y medir el enfoque, lo que facilitaría saber qué se está haciendo. Por otra parte, el artículo 6 establece que el enfoque “se incorporará en todas las etapas y escalas de la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de todos los recursos públicos destinados a su cumplimiento”. Con esto quedaría claro qué se está incorporando, lo que haría claro el trabajo del SIDH.

Los siguientes dos artículos dan mayor especificidad al trabajo del sistema. El artículo 7 establece que “las autoridades, en el ámbito de sus competencias, atenderán las tareas de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones de derechos humanos”. Se añade en el artículo 9 (segunda oración) que “los programas, acciones y

⁸³ Por vinculación se entiende “la determinación de los poderes, organismos autónomos constitucionales y alcaldías de incorporar en sus acciones gubernamentales e instrumentos de planeación el Programa y otros instrumentos del Sistema Integral” (artículo 3, fracción XLIV).

prácticas de los entes públicos asegurarán el reconocimiento, la promoción, concreción, protección y defensa de los derechos humanos”. Los artículos 10, 11 y 12 especifican los principios, perspectivas, condiciones y elementos del actuar gubernamental. Se espera un trabajo cercano entre los dos sistemas, las autoridades del gobierno (en los tres poderes) y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Esto será factible en la medida que haya claridad en cuanto al problema específico que se busca resolver, como se ha insistido a lo largo del documento, y en que se tenga mucha claridad en cuanto al marco normativo y las rutinas de las instancias ejecutoras, como se contempla en el artículo 15, fracciones I y III, de la ley (“determinar los principios y bases para la coordinación entre los entes obligados” y “determinar los principios y bases para reorientar la acción gubernamental”). Se ha insistido en este tema a lo largo del documento. Asimismo, se da claridad en cuanto a cómo se espera que actúen las instancias ejecutoras, lo que da criterios, siquiera generales, para el seguimiento, evaluación e indicadores.

El artículo 8 da claridad en cuanto a lo que debe vigilar el SIDH:

La acción gubernamental tendrá como finalidad eliminar las inequidades y desigualdades, y promoverán la realización de los derechos humanos de las personas que requieren de atención prioritaria, mediante programas integrales que aseguren no sólo transferencias económicas universales para grupos específicos, sino que potencialicen las capacidades de las personas con la finalidad de contribuir a su desarrollo, mejorar sus condiciones de vida y facilitar el acceso pleno de éstos al ejercicio integral de los derechos humanos.

La evaluación del cumplimiento del Programa deberá mostrar que se incidió positivamente sobre la eliminación de inequidades y desigualdades pues ello promovería la realización de los Derechos Humanos. Asimismo, se tendría que incidir positivamente sobre las capacidades de las personas en forma tal que se contribuya a su desarrollo y, en particular, mejoren sus condiciones de vida (un elemento subjetivo y otro objetivo en cuanto a los resultados que se esperaría lograr).

Mención especial merecen las fracciones I y II del artículo 12: “evaluación y análisis para determinar las demandas de las personas titulares de derechos ... y las correspondientes obligaciones de los titulares de deberes” y “valoración de la capacidad de las personas titulares de derechos para reclamar su cumplimiento y de los entes obligados para cumplir con sus deberes, a fin de elaborar estrategias para aumentar esas capacidades”. De esta forma se detallan las acciones por realizar para determinar los problemas que deben ser atendidos y la información que se deberá recabar para conocer avances, retrocesos o estancamiento. El nuevo Programa deberá responder a lo que requieren los individuos, resolviendo otro de los problemas detectados a lo largo del documento.

Finalmente, lo referente a entes obligados busca abrir las cajas negras. Esto es un paso significativo para resolver algunos de los retos identificados. En el artículo 13 el énfasis es meritorio: “toda acción gubernamental deberá contribuir a la mejora de las capacidades de los entes obligados en materia de derechos humanos para el cumplimiento de sus deberes y las capacidades de las personas titulares de derechos para exigir su cumplimiento”. Cabe asumir que se contempla algún tipo de ingeniería institucional en el largo plazo y modificaciones a las rutinas en el corto y mediano plazo. El artículo 15, fracciones I a III, inclusive, responde a ello: “determinar los principios y bases para la coordinación entre los entes obligados”, “establecer las bases para evaluar la acción gubernamental vinculada con el Programa” y “determinar los principios y bases para reorientar la acción gubernamental”. Esto es consistente con lo planteado en los artículos 5 y 6. Sin embargo, no queda claro cómo se pueda relacionar esto con lo que se incluye en la definición del enfoque de Derechos Humanos (artículo 3, fracción XVII) en cuanto a “instrumentos de cambio social” y en cuanto a “problemas de desarrollo”. Asimismo, no queda claro que se esté dimensionando el tamaño de lo que se plantea. Los problemas de cooperación y coordinación son precisamente uno de los temas que más atención han captado en las ciencias sociales y uno de los que más dolores de cabeza han causado porque no queda claro hasta qué punto conflicto y redundancia son necesarios para una adecuada implementación y solución de problemas, y cómo afecta a la coordinación, cooperación y conflicto los elementos emergentes de sistemas complejos.

Un reto importante, entonces, surge de tener información lo más completa posible y fidedigna por parte de las y los sujetos de derechos y por parte de los entes obligados. Sin ello resultaría un programa limitado. Se debe evitar asumir lo que son los problemas que afectan a las y los titulares de derechos, precisamente aquello que afectó al PDHDF y al PDHCDMX, y que podría afectar al nuevo Programa si se actúa con premura. Es imprescindible identificar claramente a los grupos poblacionales. Y es imprescindible tener claridad en cuanto a lo que implica la coordinación, cooperación y conflicto en un sistema burocrático, por definición complejo.

En cuanto al Comité Coordinador de la Instancia Ejecutora (capítulo II, artículo 17 a 20, inclusive), se deben considerar tanto dos problemas como un área de oportunidad con dos reservas. Es necesario considerar las dinámicas que se han dado en el CSE y las que se puedan dar con el Comité Coordinador (CCSI).

En cuanto al primer punto, los dos problemas, se establece en el artículo 17 que el CCSI estará conformado por trece personas, cinco puestos gubernamentales, cuatro de las OSC, tres de la academia y uno de la CDHCDMX. Por una parte, sería importante considerar las posibles dinámicas al interior, dada la experiencia de parálisis que padeció en muchas ocasiones el CSE. Sería recomendable conocer por qué ocurrió eso, por qué el CSE no terminó siendo una instancia que promoviera la implementación del Programa

(algo que parece haber ocurrido con diferentes participantes tanto del gobierno como de las OSC y la academia). Por otra parte, es necesario considerar la composición partidista de quienes provienen de cargos de elección popular. Tal y como se plantea en la ley parece que se da mayoría a la visión de representantes de un partido político en detrimento de otras voces en el Congreso y en los cabildos. Primero, el Congreso es un cuerpo deliberativo en que participan varios partidos políticos. Se sobreentiende que quien represente al Congreso en el CCSI, al igual que ocurrió con el CSE, sea una persona del partido mayoritario. Esto resulta extraño y contrario a los derechos políticos y la teoría democrática. Se debe corregir que en la representación del Congreso ante el CCSI no se incluya las voces de los otros partidos. Segundo, esta subrepresentación de las visiones del Congreso se ve con mayor claridad cuando se considera que participarán dos personas de los cabildos, sin que se considere que deberán representar a partidos políticos diferentes (algunas formas de rotación) para que también se logre dar voz no sólo personas a partir de un criterio territorial sino también a partir de un criterio ideológico.

En cuanto al segundo punto, el área de oportunidad, se mencionó la separación entre poderes que crea la Constitución y la necesidad de unificar acciones más allá de los partidos políticos por medio del Programa. Si el CCSI logra ser un órgano de acuerdos entre los tres poderes, la academia y las OSC entonces podría lograr unir a los poderes en forma que fuera más sencillo impulsar el cumplimiento del Programa. Es imprescindible, entonces, trabajar en los mecanismos que permitan hacer del CCSI un órgano de cohesión entre los poderes y, al mismo tiempo, uno de representación de las OSC y la academia. El tema aquí es el de cómo incluir las propuestas de otros partidos políticos en el Congreso y los cabildos sin que ello resulte en una implementación partidista de los Derechos Humanos. De otra forma pueden surgir dudas en cuanto al trabajo técnico que realice la instancia ejecutora. Esto nos lleva a las dos reservas. Por una parte, si la representación se centra en un partido político, el mayoritario, esto puede resultar en indiferencia al trabajo del CCSI o llegar a ataques o desaprobación de sus labores. Es por ello que resulta necesario reconsiderar que por parte del Congreso sólo haya una persona en representación. Por otra parte, no se ha considerado que la Ley del Sistema de Planeación, aún no publicada, la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México y la Ley Constitucional de Derechos Humanos de la Ciudad de México establecen parámetros de actuación para la IESI y el CCSI que no han sido analizadas y consideradas. Esto no sólo crea áreas de oportunidad sino posibles retos que deben ser estudiados. Por ejemplo, la democracia participativa que se propone en la Ley de Participación va a complicar los trabajos de planificación, con el riesgo de que se llegue a la parálisis en algunos casos si se recurre a ella para toda decisión. Es necesario tener una idea, siquiera general, de cómo las cuatro leyes facilitan y dificultan el trabajo de la IESI y del CCSI.

Finalmente, y regresando a la LSIDHCDMX, una de las ventajas que presenta la ley es que se da mayor flexibilidad a la actualización del Programa. En el artículo 31 se establece que “deberá ser revisado, por lo menos cada tres años” y que “el Comité podrá incorporar revisiones fuera de dichos plazos, de acuerdo a los resultados y necesidades que emerjan de los Espacios de Participación y el análisis de los mecanismos de monitoreo del Programa”. La duda que queda es cómo este beneficio en cuanto a flexibilidad puede impactar a la planificación, que puede ser de largo y muy largo plazo.

A partir de esta breve revisión se puede decir que hay elementos en la LSIDHCDMX que parecen resolver muchos de los problemas que se han detectado a lo largo del documento y que incluso pueden ayudar a resolver algunos problemas aún no considerados. Sin embargo, también se debe recalcar que hay dos elementos que requieren una consideración más detallada de lo que se puede realizar en este espacio. Por una parte, el averiguar cuáles son los problemas que afectan a las y los titulares de derechos, incluso si sólo fuera para un derecho y con base en un objetivo, requiere de tiempo y recursos suficientes. Es poco probable que se logre adquirir esa información en dos o tres meses. Por otra parte, se presenta un problema similar con los entes obligados: es poco probable que en dos o tres meses se pueda hacer un mapeo de todas las burocracias que existen en los tres poderes o sólo de aquellas que deban transversalizar sus acciones. Asimismo, es poco probable asumir que en poco tiempo se pueda diagnosticar qué ajustes se requieren para que puedan resolver los problemas que identifiquen las y los titulares de derechos. Estas consideraciones en nada reducen el hecho que es una buena noticia el que se busque un proceso de construcción del Programa que sea de abajo a arriba y que al mismo tiempo se busque abrir las cajas negras que por décadas han tomado decisiones en la capital del país.

Se procede en el siguiente apartado a considerar algunas de las problemáticas al interior de las instancias ejecutoras que afectan la implementación del Programa.

V. Los retos creados por las instancias ejecutoras

Más allá de los problemas que se pudieron detectar en el proceso de actualización, en el documento y en el papel subsidiario que el Programa jugó entre los documentos rectores del actuar gubernamental estuvo el problema de lo que hacían o dejaban de hacer las instancias ejecutoras, dados los recursos con los que contaban.⁸⁴ Hasta el programa mejor diseñado puede no ser implementado en forma adecuada si no se cuenta con los recursos mínimos por parte de las organizaciones responsables. En éstas se puede ver con mayor claridad la relevancia de los programas en cuanto a temas de implementación. Asimismo, es gracias al análisis de las organizaciones que se detectan las fallas en la implementación que se deben a decisiones o acciones por parte de las personas responsables de los diferentes elementos que afectan su actuar a partir de los programas, decisiones y acciones que llevan a una exitosa o a una limitada implementación. En el caso particular del Programa, se considera que la causa principal que afectó negativamente la implementación fue el desconocimiento en cuanto a lo que se mandataba. Existen otras causas por considerar, mismas que han sido analizados en los informes que ha presentado la SESI, por lo que se hará una revisión breve de lo que se sabe para considerar elementos adicionales.⁸⁵

El problema más grave que enfrentaron las instancias ejecutoras fue que hubo un serio problema en cuanto a la institucionalización. En forma general, se puede entender la institucionalización, desde el punto de vista organizacional, como el proceso por el que se establecen normas o convenciones de comportamiento, rutinas, dados los recursos con los que se cuenta, que en este caso se debían alinear con la institucionalización del enfoque de Derechos Humanos. Con el Cuestionario SIIMPLE se buscó recabar información en cuanto a los recursos con los que contaban las instancias ejecutoras, recursos que deberían haberles permitido desarrollar rutinas que facilitaran el seguimiento a la implementación.

El reto en este caso residía en que debían coordinarse dos procesos. Por una parte, se debía asignar el trabajo adecuado a la unidad administrativa adecuada, es decir, aquellos elementos de la estrategia que debían ser atendidos por las diferentes sub-organizaciones que conformaban a la organización completa (las oficinas y direcciones de la instancia ejecutora). Por otra parte, se debía dar seguimiento a lo que hacían y los avances que se lograran para reportar esa información en el Cuestionario SIIMPLE. Si una instancia ejecutora contaba con personal capacitado en esas funciones; si conocía las

⁸⁴ Las instancias ejecutoras no actúan. Son personas quienes actúan. Para simplificar la redacción se hará referencia a las instancias como actores agregados —de alguna manera se llega a decisiones al interior de las mismas y eso es lo que resulta en la implementación correcta o no del Programa, que es una forma no muy diferente de aceptar que las instancias ejecutoras son cajas negras—.

⁸⁵ Ver nota 1, p.3

formas en que se trabajaba al interior de la instancia; si no tenía asignadas otras funciones y si contaba con el respaldo de la o el titular entonces sería más sencillo implementar el Programa. En caso contrario se debería considerar que era difícil que ocurriera dicha implementación.

Gracias al Cuestionario SIIMPLE se tuvo una buena idea de los recursos con los que contaban las diferentes instancias ejecutoras.⁸⁶ Debe aclararse, sin embargo, que existieron dos limitaciones en cuanto a la información.

Primero, se obtuvo información detallada en cuanto a los recursos con los que contaban las instancias ejecutoras. Eso permitió tanto un corte vertical como uno longitudinal en cuanto a si las instancias estaban mejor preparadas para enfrentar los retos que presentaba el Programa. Sin embargo, tener los recursos no era lo mismo que saberlos usar para obtener los resultados que se esperaban. Un país puede tener un ejército de dos millones de personas perfectamente entrenadas sin que ello se traduzca en que pueden ganar una guerra. Lo mismo ocurre con las instancias ejecutoras: pueden tener personal con los mejores perfiles sin que ello se traduzca en que la implementación vaya a mejorar. Eso es un problema empírico que requiere un análisis de la cultura organizacional. Eso no se pudo analizar por falta de recursos.

Segundo, la información empírica no fue analizada en forma que permitiera relacionar cómo los recursos con los que contaba la instancia ayudaban a explicar los resultados que se observaban (los avances o no en la implementación). No se relacionaron las dos navajas de la tijera, por decirlo así. El reto, en este caso, residía en la forma en que se buscaba determinar cómo el proceso al interior de las instancias ejecutoras determinaba los resultados observados. No se realizó porque no se contaba con las observaciones suficientes para ello y porque no se contaba con los recursos necesarios para ello. Se plantea esto porque eventualmente va a ser necesario hacer ese análisis de las instancias ejecutoras. El cuestionario sobre institucionalización ayudó a determinar algunos de los recursos con los que contaban y posibles restricciones. Ello ayudó a explicar la forma en que trabajaban las instancias y el porqué de los resultados observados. Sin embargo, la limitante es que eso no respondió a la forma en que debía ser analizada la relación entre los desarrollos detectados en cuanto a la institucionalización y lo observado en cuanto a la implementación. Se plantea este tema porque con la LSIDHCDMX puede ser necesario y posible realizarlo.

Un posible análisis sería de tipo estadístico. Si la implementación (y) depende de los recursos con los que se cuenta (x_i , con $i = 1$ a n), entonces se puede plantear una relación del tipo:

⁸⁶ Humanos (el recurso más importante de todos), financieros, materiales. Para este apartado el énfasis es en los primeros.

$$y = f(x_i)^{87}$$

siendo que:

$$y = a_0 + a_1x_1 + a_2x_2 + \dots + a_nx_n + \epsilon^{88}$$

Cada i es uno de los recursos con los que se cuenta en la instancia ejecutora para poder trabajar en la implementación del Programa (cuenta con una oficina para dar seguimiento al Programa, por ejemplo). Lo que se busca determinar con esa relación funcional es el peso de cada una de esas i en el resultado observado para un periodo dado (digamos, en el segundo semestre de 2018). Con esto se puede determinar el peso de cada elemento (el elemento 1 tiene mayor peso que el elemento 3, pero menos que el 2, por ejemplo) y la dirección de ese elemento (positivo, negativo o neutro). Debido a que pueden existir elementos no considerados en el cuestionario es que se añade ϵ , el error.⁸⁹

Asumamos que en el cuestionario se presentan tres variables relacionadas con la institucionalización: conocimiento del Programa (porcentaje del personal de la instancia ejecutora que conoce y entiende el Programa), personal capacitado en Derechos Humanos (aplican el enfoque en las acciones que realizan al interior de las instancias ejecutoras) y funciones únicas en la oficina de Derechos Humanos (quienes dan seguimiento al Programa se dedican de tiempo completo a ello). Para simplificar llamaremos x_1 al conocimiento del Programa, x_2 al personal capacitado y x_3 a oficina con funciones únicas. Sumamos, asimismo, que la variable dependiente (y) es el número de estrategias reportadas.

Se aclara que se pueden presentar muchas objeciones a lo que se mediría (y todas ellas serían válidas), pero que para efectos del ejemplo se puede asumir que todo resulta claro. Meramente se está ejemplificando lo que se debería analizar cuando se tuvieran

⁸⁷ La relación funcional más sencilla es aquella en que $y = x$. Si $x = 1$ entonces $y = 1$. Lo que se plantea es que se debe determinar la relación entre las variables independientes (la institucionalización) con la variable dependiente (la implementación), lo que requiere un análisis estadístico.

⁸⁸ Cuando existe una sola variable independiente se obtiene una ecuación en que podemos calcular la pendiente de la curva (una línea): si $y = 2x$ entonces por cada valor de x y aumenta dos veces el valor de x . Cuando son dos o más variables independientes obtenemos un hiperplano. Dejando de lado estos elementos, lo que importa es que podemos saber cuál de las variables independientes tiene un efecto mayor sobre la variable dependiente.

⁸⁹ Existen muchos textos que explican la regresión lineal, así que no es necesario recomendar uno en particular. Más bien es necesario advertir sobre su abuso: Box, George E. P., "Use and Abuse of Regression Analysis", *Technometrics*, Vol. 8, No.4, 1966, pp.625-629. Lo que se plantea no es que se haga un análisis de regresión, sino que se considere la forma en que se pueden relacionar las variables independientes para las que se tiene información con la variable dependiente, como propone King, Gary, Robert O. Keohane and Sidney Verba: *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994). Por el tipo de datos con los que se cuenta sería mejor considerar métodos de estadística no paramétrica, como en Blalock, Hubert: *Estadística social* (México: Fondo de Cultura Económica, 1986).

suficientes datos. Lo que queremos saber es cuál de esas variables independientes nos ayuda a entender mejor los resultados que observamos en la implementación. No vamos a analizar un caso –los resultados de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México– sino de todas las instancias ejecutoras que reportaron información –es decir, para todos los casos ¿qué afecta más la implementación? –. Asumamos, entonces, que obtenemos este resultado:

$$y = 2 + 3x_1 + 0.1x_2 + 1.2x_3$$

Independientemente del efecto de esas variables independientes, en general se reportan dos estrategias, que es lo que indica el primer número. Cuando consideramos a las tres variables, lo que podemos notar es que conocimiento del Programa (x_1) es lo que más ayuda a reportar estrategias (por cada incremento en el conocimiento, por ejemplo, se reportan tres estrategias adicionales), seguido de oficina con funciones únicas (x_3) y con personal capacitado sin que afecte los resultados observados (x_2). Para mejorar la implementación debemos hacer un mejor esfuerzo por dar a conocer el Programa. No hemos explicado algo, pero al menos podemos tener una mejor idea de cómo resolver la limitada implementación de las estrategias.

Es la interacción entre recursos lo que ayuda a entender la implementación, no la existencia de recursos por sí mismos. Claro, los cambios en unos recursos no tienen por qué verse reflejados en cambios inmediatos, sino con un rezago. Por ejemplo, puede haber una rotación menor de personal en el primer semestre de 2018, por lo que ese personal con mayor conocimiento puede reportar mejor en el segundo semestre de 2018, por ejemplo. La relación funcional en este caso pasaría a ser $y_t = f(x_{it}, x_{it-n})$, donde t indica el periodo en que se hace el análisis. Ahora bien, deben considerarse los *ceteris paribus* que se asumen en algunas de esas relaciones.⁹⁰ Por ejemplo, el que haya continuidad en el personal puede traducirse en mejor implementación si esas personas no adquieren responsabilidades adicionales o si no pierden el acceso a otros recursos que facilitarían la implementación.

Esto que en apariencia nos daría mayor claridad en cuanto al peso que tienen diferentes elementos considerados en la institucionalización de hecho no nos explica por qué observamos algo, sólo que una variable independiente tiene un mayor peso que otras. ¿Por qué tiene mayor peso? Eso no lo podemos responder. No hemos abierto las cajas negras. Lo que se debería analizar, entonces, no es meramente una exploración causal de ese tipo, sino una basada en los mecanismos que explican los resultados, que es precisamente lo que se ha presentado en las secciones anteriores y que en forma

⁹⁰ *Ceteris paribus*, en latín, se refiere a manteniendo todo lo demás constante. Por ejemplo, cuando nos centramos en ver el efecto del conocimiento del Programa sobre la implementación no consideramos el efecto de otras variables.

indirecta se ha considerado, por ejemplo, en la *Relatoría del Seguimiento a la Institucionalización del PDHCDMX*.⁹¹

Como se vio en el apartado anterior, tanto el PDHDF como el PDHCDMX compartieron una problemática: no formaron parte importante del actuar gubernamental –era notable el desconocimiento del Programa entre quienes debían implementarlo– y que no parecieron ser vistos como herramientas para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos. No se puede saber si fue el caso o no pues no se recabó información en cuanto a cómo se entendía lo que se planteaba en el documento, ni se realizó un esfuerzo por traducir los elementos considerados en los objetivos específicos, estrategias, metas e indicadores en acciones administrativas que permitieran o facilitaran implementar lo mandado. En otras palabras, existieron ambigüedades que deberían haber sido corregidas pero que no lo fueron.

Debido a que no siempre hubo claridad conceptual y en cuanto a metas y formas de alcanzarlas, no es de extrañar que no hubiera claridad en cuanto al perfil del personal que se requería para dar seguimiento a la implementación del Programa al interior de las instancias ejecutoras; el número mínimo de personas que debían participar en ese proceso; la garantía de que no tuvieran otras actividades que realizar excepto el seguimiento a la implementación; la existencia de una oficina dedicada únicamente al seguimiento; la capacitación que se le debía proporcionar a esas personas; las instrucciones en cuanto a lo que debían y podían hacer y no dentro de su área de competencia; la importancia de dar continuidad a ese personal; el imperativo de mantener registros claros y detallados en cuanto a lo que se hacía, por qué y los problemas que se detectaron; el conocimiento detallado de lo que hacía la instancia ejecutora y la contribución de cada una de las áreas a ese objetivo general; las características de esas áreas y los procesos administrativos que seguían para alcanzar sus objetivos locales y globales, entre otros elementos.

Aunado al listado estuvo el problema de la rotación del personal. Aprender una tarea conlleva diferentes costos. El que una persona aprendiera lo que se requería para dar seguimiento al Programa era una inversión para esa instancia ejecutora. Por lo mismo, cambiar el personal a otras áreas, e incluir para el seguimiento a personal con poca exposición a las actividades de la instancia, se traducían en que la persona no tuviera una idea clara de a quién debía dirigir las actividades por desarrollar o que no supiera cómo recabar la información que se requería para determinar qué ocurría con la implementación.

A pesar de estas limitantes, debe insistirse en dos elementos que se refieren al pasado y al futuro. Primero, es imperativo que todo el personal de cada instancia ejecutora

⁹¹ Ver nota 31, p.27

conozca a detalle lo mandatado en el Programa para que se trabaje en relacionar lo que establece el marco normativo, la misión y la visión de la instancia ejecutora. De esta forma habrá mayor claridad en cuanto a lo que se debe hacer y cómo se debe hacer. Se menciona esto porque no se detectó que se llevara a cabo este ejercicio por parte del personal de las instancias ejecutoras. Segundo, y también con base en la información que se tiene disponible respecto a la implementación, no se detectó la realización de ejercicios para traducir lo que se especificaba en objetivos específicos, estrategias, metas e indicadores en acciones concretas que fueran administrativamente factibles, ni los recursos que se requerían para esas acciones. No se pudo encontrar evidencia en cuanto a que se hubiera planificado cómo se iba a trabajar en lo mandatado y quién sería responsable de ello. Sólo se puede concluir que al interior de las instancias ejecutoras el seguimiento a la implementación era un deseo.

Dos elementos finales. Por una parte, las instancias ejecutoras no consideraron al Programa como una herramienta para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos. Por otra parte, la alta rotación de personal fue un problema desde el PDHDF. Se detectó que entre reportes aparecían personas diferentes que respondían el Cuestionario SIIMPLE. También se detectó que no siempre era desde la misma área que se reportaba la información. Ello se tradujo en que no se guardaron registros sobre lo que se había reportado entre periodos. Los problemas detectados fueron más notables cuando ocurría el cambio de gobierno.

Debe aceptarse que se han creado condiciones muy difíciles para la adecuada implementación del Programa pues no se realizaron estudios de factibilidad en cuanto a la posibilidad de que el Programa resolviera problemas reales y que se pudiera adecuar a las rutinas de las instancias; no respondía a una agenda gubernamental; los diagnósticos no incluyeron poblaciones objetivo y no se relacionaron completamente con las matrices programáticas; el Programa mismo no era el documento rector para el actuar gubernamental; ni siquiera para el poder ejecutivo.

A pesar de todas estas desventajas sí se trabajó en lo mandatado, en particular como se detectó en el reporte del primer semestre de 2019, pero las discusiones en cuanto a cómo interpretar esto se han centrado más en lo poco que se avanza que en cuanto a lo que se debe hacer para que se logre una implementación adecuada.

VI. Conclusiones

A lo largo del documento se han presentado los problemas que se considera fueron los más importantes para explicar por qué la implementación del Programa mostró avances limitados. Como se vio, las razones que explican esto van desde el Programa mismo hasta problemas que se detectaron al interior de las instancias ejecutoras. Entender el atraso en la implementación adquiere mayor relevancia cuando se considera el avance que representa la LSIDHCDMX pues se resuelven muchos de los que fue detectado. No se puede olvidar, sin embargo, que existen retos aún no resueltos en cuanto al diseño institucional que sea más adecuado, es decir, que facilite y garantice el diseño y la implementación exitosa de las políticas públicas. Se retoma este tema al final del apartado.

En cuanto a los problemas para la implementación se consideraron elementos externos e internos a las instancias ejecutoras.

Por el lado de los elementos externos, se consideraron dos problemas. Por una parte, se consideraron las limitaciones en cuanto al diseño del Programa y se consideró que incluso si el Programa hubiera estado exento de esos problemas no hubiera garantizado una implementación exitosa. Por otra parte, se consideró la limitante del Programa desde el punto de vista de la jerarquía de las leyes y de la permanencia de las leyes como restricciones en el actuar gubernamental. Si bien es cierto que en la Constitución Política de la Ciudad de México se considera la existencia de los Derechos Humanos como algo que debe ser garantizado por el gobierno y la existencia misma del Programa, existe el riesgo de que se mantenga la supeditación de éste ante el PGD, que los arreglos institucionales correspondan a una época previa a la visión de los Derechos Humanos como guía del actuar gubernamental y a que el sistema político mismo dificulte la viabilidad del Programa.⁹²

Por el lado de las instancias ejecutoras, se mencionaron entre las principales causas el desconocimiento en cuanto a lo que mandata el Programa (no se detectó que la lectura del diagnóstico fuera algo que se realizara previo a la implementación de lo estipulado en las matrices programáticas); la alta rotación de personal (y los costos que ello conllevaba en cuanto al tiempo de aprendizaje previo a poder entender qué se requería hacer para cumplir con el Programa); la reasignación de funciones del personal encargado de dar seguimiento (con el costo que era gente que podía o no tener conocimientos detallados en cuanto a cómo funcionaba la instancia ejecutora); y la asignación presupuestal (que no correspondía con lo que mandataban las estrategias y que dicha asignación no se podía relacionar con la implementación, aunque se pudiera

⁹² Uno de los arreglos institucionales que debería ser considerado en la continuidad del personal operativo, independientemente del partido que ganara las elecciones. La otra es que la reelección no tuviera límites.

relacionar con lo mandatado). Aunado a esto estaba el hecho que no se encontró evidencia sobre procesos de planeación que determinará qué estrategias del Programa se iba implementar en el año, con cuántos recursos y con qué resultados esperados.

En cada uno de esos elementos se advirtió que existían otras limitantes que deberían ser consideradas para tener una idea más clara de por qué la implementación había sido tan lenta y limitada. Estos elementos ponían en duda tanto si era posible la implementación completa del Programa, tal y como estaba diseñado, como de que si se avanzaba en dicha implementación que se fuera a lograr lo que se esperaba.

En cuanto al diseño del Programa se mencionó que respondió a las preocupaciones de las OSC que participaron en el proceso de actualización, sin que por ello se tradujera en un documento que respondiera a problemas sociales que estuvieran o no en la agenda gubernamental. Esto nos llevó a considerar varios ejercicios que se deberían haber realizado en su momento.

Primero, el Programa no se construyó a partir de las preocupaciones de la población objetivo (las y los titulares de derechos), sino a partir de las preocupaciones de las organizaciones que, en tal caso, representaban a poblaciones específicas que podían o no ser las más discriminadas o vulnerables. En ningún momento se consideró necesario garantizar que lo que se mandataba respondiera a problemas sociales o si era, más bien, un listado de preocupaciones de quienes habían participado en el proceso de actualización. El Programa debió partir de las demandas y necesidades de las y los titulares de derechos más discriminados o vulnerables. Claro, ello no se traducía en que las preocupaciones de las OSC no debían ser incluidas.⁹³

Segundo, no se llevó a cabo un ejercicio de factibilidad política y técnica. Se consideró que porque quienes habían participado en la actualización del documento deseaban ver realizados ciertos cambios y mejoras que por lo mismo ya existía el apoyo para que se realizaran las actividades que se estipulaban en el Programa. No se hicieron sondeos de opinión con las poblaciones objetivo ni se obtuvo información en cuanto a si las poblaciones que se verían beneficiadas de hecho querían esas acciones. Tampoco se consideró si en la agenda gubernamental cabían esas preocupaciones y menos si al interior de las dependencias se apoyaría y podría trabajar con lo que se estaba proponiendo. No se consideró si lo que se mandataba cumplía con un mínimo de condiciones técnicas, desde si lo que se planteaba tenía sentido administrativo hasta si las dependencias estarían en condiciones de poder llevar a cabo esas acciones. Se confundió posibilidad normativa de hacer con capacidad administrativa de implementar.

⁹³ Ver, por ejemplo, Colander, David, y Roland Kupers: *Complexity and the Art of Public Policy: Solving Society's Problems from the Bottom Up* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014); Lane, Ruth: *The Complexity of Self Government: Politics from the Bottom Up* (New York: Cambridge University Press, 2016)

Sin un mínimo de información adecuada se decidió llevar a la implementación aquello que no se sabía si era implementable, y si así era, que fuera algo deseado por las y los titulares de derechos. La SE podría haber propuesto un ejercicio para responder a estos interrogantes. Sin embargo, las instancias ejecutoras lo deberían haber realizado. A final de cuentas, es parte de la planeación anual (si no lo es entonces debería serlo). No se tuvo información en cuanto a que se hubiera realizado dicho ejercicio. Así que aunado al optimismo desde la presentación del Programa se pasó al optimismo de poder cumplir con lo mandatado. Lo que se observó en cuanto a resultados no debería ser razón de sorpresa. Se tomó la decisión de proceder a la implementación sin más, arguyendo que se debía cumplir con lo que deseaban quienes lo habían actualizado. Por lo mismo, se confundieron deseos con realidades.

Tercero, en los EP se buscó crear una agenda de trabajo con las instancias ejecutoras y las OSC para priorizar determinadas estrategias y después establecer qué acciones se iban a realizar para darles cumplimiento. Se esperaba que resolvería algunos de los problemas detectados. Sin embargo, hubo un impedimento: no siempre se hizo ese ejercicio con base en lo que estipulaba el Programa. La agenda de trabajo resultante no reflejó al Programa. Tal vez el elemento a considerar es que surgieron nuevos problemas posteriores a la publicación del Programa y que quienes participaron en los Espacios consideraron que era mejor resolver éstos que lo mandatado.

Cuarto, aunque quedaba claro que era necesario aprender sobre el Programa por medio de la implementación (aprender de la información que se presentaba por periodo reportado para detectar si en efecto existía alguna evidencia en cuanto a si se estaba o no implementando), no era sencillo entender las variaciones en la información reportada por semestre. Esto dificultó el trabajo de la SE. No se pudieran realizar recomendaciones puntuales al CSE sobre cómo lograr una mejor implementación pues se desconocían las formas de trabajo al interior de las instancias ejecutoras (la cultura organizacional, por ejemplo).

Quinto, era importante determinar si existían elementos del documento que sí se pudieran realizar debido a que se alineaban con la agenda gubernamental entendida en sentido amplio para los tres poderes y los órganos autónomos. Lo lógico hubiera sido dar prioridad a esos elementos.

Más allá de estos ejercicios está lo que sabemos sobre los problemas en la implementación. Se ha avanzado gracias al análisis de la información disponible, pero con restricciones que no permitieron profundizar en dichos análisis. Se hubiera necesitado profundizar en la sistematización de la información para entender mejor el efecto de las variables independientes identificadas. Hubiera sido necesario retomar el apartado metodológico del informe sobre la institucionalización y la implementación de 2014.

A continuación, se consideran tres ejemplos que ilustran lo que se ha discutido y que seguramente impactarán sobre los trabajos de la IESI.

Primero, es necesario aumentar la permanencia del personal. Ello se traduce en que la curva de aprendizaje será menor con el paso del tiempo y que el personal tiene mayor conocimiento y capacidades para resolver problemas. Esto se ha observado y corroborado en estudios a nivel organizacional y más allá de lo que se puede observar al trabajar en una organización. Sin embargo, tener mayor conocimiento no basta para garantizar un mejor desempeño e implementación del Programa. El problema es que se asume, sin hacerlo explícito, que mayor conocimiento se traduce en mejor desempeño, asumiendo que otros elementos que pudieran afectar negativamente esa expectativa de hecho no la afectan. Si las personas con mayor conocimiento adquieren mayores responsabilidades es posible que no se detecten mejoras en la implementación ya que esas personas tendrán menos tiempo para dedicar al Programa. A esto se hacía referencia cuando se consideraron las condiciones necesarias y suficientes. Una condición necesaria para la exitosa implementación es el que se tenga conocimiento sobre el Programa. Una condición suficiente es que se tengan los recursos mínimos necesarios para poder hacerlo (uno de esos recursos es, precisamente, tener tiempo para ello). Este es un problema empírico, sin lugar a dudas, pero las hipótesis que se generen para tratar de explicar los resultados observados deben considerar diferentes escenarios a partir de lo que se sabe en condiciones similares.

El segundo ejemplo se deriva de lo que se ha aprendido con respecto a la asignación de presupuesto a las estrategias. Más allá de las contradicciones que se han encontrado y que no hay un presupuesto con enfoque de Derechos Humanos, ni siquiera un presupuesto claramente asignado a las estrategias, está el problema mucho más complicado de determinar para qué se necesitan recursos para la realización de los Derechos Humanos y a cuánto debería ascender ese presupuesto. No se han realizado análisis en cuanto al costo de este enfoque, su impacto sobre las finanzas públicas, lo que se debe recabar o los gastos que se deben reducir, las reasignaciones presupuestales por realizar, entre otros elementos. Se tiene un ideal sin que se haya realizado el trabajo previo para saber si el costo de oportunidad amerita asignar presupuesto a todos los derechos, en especial en una época de restricciones presupuestales y de derechos humanos emergentes. Asimismo, no se puede ignorar que se requieren impuestos para solventar los gastos que generarán. Esto se relaciona con consideraciones de quiénes deben pagar más (sin que por ello el pago de impuestos se vuelva algo próximo a un castigo) y cuáles derechos serían más importantes para considerar primero (aunque todos sean igualmente importantes).⁹⁴ Aunque no sea lo que se establece en las

⁹⁴ Ver Holmes, Stephen, and Cass Sunstein: *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes* (New York: Norton, 1999)

discusiones sobre dicha materia es necesario considerar que no es posible escapar de la existencia de recursos limitados con usos alternativos.

Finalmente, un problema grave es la falta de un lenguaje común, en especial en algunas discusiones en torno a lo que se debería lograr y lo que se ha logrado.⁹⁵ Sin ello, los intentos por entender qué sucede y a dónde se puede dirigir el Programa y el MSE transformados en Sistema Integral van a ser poco exitosos. El Programa, la SE y el MSE fueron instrumentos (herramientas) para dar seguimiento a la implementación y ayudar a entender lo que sucedía para así emitir recomendaciones que ayudaran a mejorar el proceso una vez que se hubieran entendido los mecanismos que explicaban los resultados observados (hacerlo más eficiente y efectivo, algo que coadyuvaría a la realización de los Derechos Humanos). Es por ello que se requiere un lenguaje común y, más importante, un conocimiento común. Esto requiere conocimientos en administración pública, derecho, ciencia política, economía, comportamiento organizacional, políticas públicas y Derechos Humanos, como mínimo, además del conocimiento específico para las diferentes problemáticas que se consideran. Se requieren equipos interdisciplinarios.

La falta de un lenguaje y conocimiento común a veces llevó a situaciones de conflicto, latente o abierto, en el seno del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSE). Ello se tradujo en que el seguimiento al Programa a veces fuera a partir de expectativas que no podían ser realizadas. No es de extrañar que en esas ocasiones las OSC hayan considerado que una implementación lenta o parcial se debía a que desde el gobierno no se hacía lo suficiente para impulsar el Programa. Ante esto, la estrategia preferida por las organizaciones fue la de tratar de controlar al gobierno, exigiendo que diera cumplimiento a lo mandado, independientemente de los problemas que se hubieran detectado. Aunque desde el gobierno se explicaban las limitaciones que se estaban enfrentando, muchas veces la estrategia preferida fue mantener la independencia respecto a las organizaciones, aunque se mantuviera abierto el diálogo, por lo que el tema de qué problemas deberían ser resueltos se dejaba de lado. Cuando se llegaban a desacuerdos importantes se generaban tensiones y posicionamientos que conducían a aumentar la desconfianza, distrayendo las discusiones del tema central: entender por qué fallaba la implementación. Esto se puede corroborar al analizar las actas de las Asambleas, ordinarias y extraordinarias, del CSE. Se debe considerar, entonces, la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan llegar a acuerdos o consensos rápidos, incluso en medio de desacuerdos, para garantizar que no se pierda de vista que el reto compartido entre OSC, academia y gobierno es la implementación del Programa

⁹⁵ En la *Evaluación del diseño del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México* se presentan algunos elementos que podrían facilitar este piso común.

para resolver los problemas detectados. Ese es el reto del Comité Coordinador del Sistema Integral (CCSI).

Un lenguaje común y un conocimiento mínimo en cuanto a cómo funciona el gobierno y las políticas públicas es imperativo. Con ello se podrá generar mayor confianza respecto a lo que hacen las diferentes partes y se reducirá el papel que juegan las creencias y esperanzas en el proceso de implementación. Por ello que se recomienda la lectura de las obras que aparecen a continuación, que sean requisito para toda persona que participe en las diferentes partes y procesos que conforman la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. La lista no pretende ser exhaustiva. Sólo considera algunos libros que pueden facilitar el desarrollo de un lenguaje común.

Subirats, Joan, et. al.: *Análisis y gestión de políticas públicas* (Madrid: Ariel, 2012)

Aguilar Villanueva (editor): *El estudio de las políticas públicas* (México: Porrúa, 2003); *La hechura de las políticas* (México: Porrúa, 2003); *Problemas públicos y agenda de gobierno* (México: Porrúa, 2003); *La implementación de las políticas* (México: Porrúa, 2003) y *Política pública* (México: Siglo XXI, 2010).

Merino, Mauricio: *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos* (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013)

Franco Corzo, Julio: *Diseño de políticas públicas. Una guía para transformar ideas en proyectos viables* (México: IEXE Editorial, 2016)

Majone, Giandomenico: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (México: FCE, 1997)

Harmon, Michael M. y Richard T. Mayer (editores): *Teoría de la organización para la administración pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 2001)

Vallés, Josep M.: *Ciencia política. Una introducción* (Madrid: Ariel, 2003)

Cooter, Robert, y Thomas Ulen: *Derecho y economía* (México: Fondo de Cultura Económica, 2002)

Ayala Espino, José: *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 2000)

Colander, David, and Roland Kupers: *Complexity and the Art of Public Policy. Solving Society's Problems from the Bottom Up* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014)

Maldonado Trujillo, Claudia, y Gabriela Pérez Yarahuán (editoras): *Antología sobre evaluación, La construcción de una disciplina* (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018)

Pardo, María del Carmen, Mauricio I. Dussauge y Guillermo M. Cejudo (editores): *Implementación de políticas públicas. Una antología* (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013)

Con la LSIDHCDMX y el tránsito al SIDH será posible solucionar varias de las carencias que afectaron negativamente la implementación del PDHDF y del PDHCDMX. Existen elementos que hacen suponer arreglos institucionales mucho más adecuados a las problemáticas que se busca resolver, aunque puedan ser mejorados. Eso debería facilitar la implementación y el seguimiento y, más importante, aumentar la posibilidad de que se realicen los Derechos Humanos. Sin embargo, no se debe ignorar que siguen presentes algunos elementos que han dificultado la implementación: se ignora cómo funcionan y se trabaja al interior de las instancias ejecutoras y entre instancias no se conocen las preocupaciones y preferencias de las y los titulares de derechos. En cuanto a las instancias, no es sólo el problema de abrir esas cajas negras, sino de entender los problemas de cooperación y coordinación intrainstitucional y, más complicado aún, interinstitucional.

En cuanto a las y los titulares de derechos, la LSIDHCDMX parece no estar basada en una forma lineal de pensamiento precisamente por la flexibilidad para hacer ajustes al Programa sin esperar a que transcurran tres años. Muchos de los problemas que se enfrentan se entenderán mejor recurriendo al pensamiento complejo, no al pensamiento lineal, ese que dominó al PDHDF y al PDHCDMX.⁹⁶ Existen problemas emergentes, problemas que no se pueden considerar por adelantado y que pueden requerir una flexibilidad significativa más allá de las actualizaciones formales del Programa. Esa flexibilidad no debe ser meramente una intención en una ley o en un reglamento, sino la necesidad de saber qué viven las y los sujetos de derechos. No se debe olvidar, empero, que eso va a crear retos difíciles para los entes obligados. Éstos deben crear rutinas para ser más eficientes y efectivos para solucionar problemas en diferentes plazos, a lo que deberán añadir la capacidad de responder a nuevas demandas por parte de las y los titulares de derechos en forma rápida, efectiva y eficiente. El riesgo es que planeación y Derechos Humanos puedan responder a incentivos contrarios que no faciliten la arquitectura que se propone. Mucho de esto puede depender del CCSI y que actúe como el vínculo entre los tres poderes, las OSC y la academia.

En conclusión, aunque existieron muchos problemas en la implementación del PDHCDMX, no debe olvidarse que fue un ejercicio innovador y que, por lo mismo, dejó aprendizajes y mucho por aprender. Las áreas de oportunidad son muy amplias ahora que ha entrado en vigor la LSIDHCDMX, algo que tal vez no se hubiera logrado sin todo lo que se aprendió con esos dos Programas. Los errores detectados no deben verse como

⁹⁶ Ver nota 76, p.53 para una idea de la teoría de la complejidad aplicada a las políticas públicas.

fatales. Es cierto que se deberían haber evitado pues muchos se conocen gracias al estudio y análisis de las políticas públicas y sobre comportamiento organizacional y la representación. El hecho es que no se consideraron y que se ha realizado una propuesta para corregir esos errores.

Lo que no se ha dimensionado adecuadamente es un tema que se discutió desde los primeros informes sobre seguimiento y evaluación que se presentaron en 2013 y 2014: se debe conocer cómo funciona el gobierno de la Ciudad de México para poder modificarlo, se debe entender el efecto del ciclo político sobre el ciclo de las políticas públicas – el ciclo real y no la idealización de pasos claros que data de la década del cincuenta del siglo pasado – y las y los titulares de derechos siguen siendo espectadores en un proceso en el que deberían ser el punto de partida. Existe la posibilidad de corregir esas carencias.

EQUIPO DE TRABAJO

Dr. Froylán Enciso Higuera

Secretario Ejecutivo del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHCDMX

Mayra Arredondo Campos

Subdirectora de Seguimiento y Evaluación

Anaid Campos Nájera

Analista de Implementación

- Igualdad y no discriminación
- Trabajo y laborales
- Personas mayores
- Personas con discapacidad
- Personas privadas de su libertad en centros de reinserción
- Población LGBTTTI

Aarón Garduño Jiménez

Analista de Procesos Legislativos

- Defender Derechos Humanos
- Acceso a la justicia
- Debido proceso
- Integridad, libertad y seguridad personales
- Víctimas de trata y otras formas de explotación
- Poblaciones callejeras

Armando Palacios Sommer

Analista de Política Pública y Evaluación del Diseño

- Libertad de expresión
- Políticos
- Agua y al saneamiento
- Pueblos y comunidades indígenas
- Personas jóvenes.
- Mujeres

Juan Edgar López Rosas

Analista de Política Pública y Presupuestal

- Acceso a la información y protección de datos personales.
- Educación.
- Sexuales y reproductivos.
- Vivienda adecuada
- Niñas, niños y adolescentes
- Personas migrantes y sujetas de protección internacional

Adriana Bonilla Marín

Analista de Planeación, Metodología e Indicadores

- Alimentación
- Culturales
- Medio ambiente sano
- Movilidad
- Prevención y reducción de riesgos
- Salud

Asistentes en la elaboración de Anexos.

- Juan Carlos Argüelles Ríos
- Lucía Alitzel García Báez
- Dalia Jimena Ríos Téllez
- Jorge Álvarez Santiago

7. Índice de cuadros

CUADRO 2.2.1.	SECCIÓN IV.1 DEL CUESTIONARIO SIIMPLE. INFORMACIÓN QUE SE SOLICITA A LAS INSTANCIAS EJECUTORAS
CUADRO 2.3.4.1.	VALORACIONES PARA ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS O NO REALIZABLES
CUADRO 2.3.4.2.	LOS PLANES DETERMINADOS EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN.
CUADRO 2.3.4.3.	ZONA DE IDENTIFICACIÓN
CUADRO 2.3.4.4.	SEMESTRE QUE SE ANALIZA
CUADRO 2.3.4.5.	CONTRASTE
CUADRO 2.3.4.6.	RECOMENDACIONES POR PERIODO
CUADRO 2.3.5.1.	ESTRATEGIA 14, SUS METAS E INDICADORES
CUADRO 3.1.1.	ENTES PÚBLICOS, REPORTES Y PROBATORIOS
CUADRO 3.1.2.	EJEMPLO DE ESTRATEGIAS Y LOS ENTES RESPONSABLES DE ELLAS
CUADRO 3.2.1	ENTES PÚBLICOS CON MÁS ESTRATEGIAS ASIGNADAS.
CUADRO 3.2.2	ENTES PÚBLICOS CON MAYOR NÚMERO DE ESTRATEGIAS REPORTADAS
CUADRO 3.2.3	PROBATORIOS DE ENTES PÚBLICOS CONGRUENTES AL NÚMERO DE ESTRATEGIAS REPORTADAS.
CUADRO 3.2.4	ENTES PÚBLICOS QUE REMITIERON MAYOR NÚMERO DE DOCUMENTOS PROBATORIOS.
CUADRO 3.2.5	ENTES PÚBLICOS QUE NO REPORTARON EN EL CUESTIONARIO SIIMPLE
CUADRO 3.2.6	ENTES PÚBLICOS CON LOS PORCENTAJES DE REPORTES MÁS ALTOS Y SU RELACIÓN CON PROBATORIOS
CUADRO 3.3.3.1.	VINCULACIÓN DE LOS REPORTES DE LOS ENTES CON LOS PLANES DE TRABAJO
CUADRO 3.3.1.1.	ENTES QUE ATENDIERON ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS Y SU CONTEO
CUADRO 3.4.1.	LOS 30 CAPÍTULOS DEL PDHCDMX
CUADRO 3.4.2	PORCENTAJES DE CUMPLIMIENTO DE LOS ENTES PÚBLICOS POR CAPÍTULO DEL PDHCDMX
CUADRO 3.4.3.	ENTES CON MEJOR CUMPLIMIENTO POR CAPÍTULO
CUADRO 3.4.4.	ENTES CON DEFICIENCIAS EN SU CUMPLIMIENTO POR CAPÍTULO
CUADRO 3.4.5.	ENTES CON MEJOR DESEMPEÑO EN LA ENTREGA DE DOCUMENTOS PROBATORIOS POR CAPÍTULO
CUADRO 3.7.1.	REPORTES CON AVANCE POR CAPÍTULO Y ESTRATEGIAS VINCULADAS
CUADRO 3.7.2.	CONTEO DE REPORTES CON AVANCE POR ENTE PÚBLICO
CUADRO 3.8.1.	ENTES PÚBLICOS QUE INCREMENTARON SUS REPORTES. 2º SEMESTRE DE 2018.
CUADRO 3.8.2.	REPORTES HISTÓRICOS Y ESTRATEGIAS VINCULADAS
CUADRO 3.8.3.	VINCULACIÓN HISTÓRICA DEL REPORTES EN EL CUESTIONARIO SIIMPLE - PDHCDMX
CUADRO 3.8.4	AVANCE POR REPORTE DE LOS DERECHOS DEL PDHCDMX
CUADRO 3.8.5.	AVANCE POR REPORTE DE LOS DERECHOS DEL PDHCDMX
CUADRO 3.8.6.	ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS
CUADRO 4.1.1.	ALCALDÍAS, REPORTES Y PROBATORIOS
CUADRO 4.1.2.	REPORTES Y PROBATORIOS DE ALCALDÍAS
CUADRO 4.1.3.	ALCALDÍAS CON REPORTES Y SIN PROBATORIO
CUADRO 4.3.1.	ÓRGANOS POLÍTICOS ADMINISTRATIVOS, SUS DERECHOS Y GRUPOS DE POBLACIÓN

CUADRO 4.3.2.	EJEMPLO DE CUADRO RESUMEN DEL CAPÍTULO 1 DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN
CUADRO 4.3.3.	CUADRO RESUMEN DE LOS 17 CAPÍTULOS. ALCALDÍAS
CUADRO 4.4.1	CONTRASTE DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES
CUADRO 4.7.1	AVANCE POR REPORTE DE LOS DERECHOS DEL PDHCDMX
CUADRO 4.7.2	REPORTES IDÉNTICOS 1º Y 2º SEMESTRE DE 2018. ALCALDÍAS
CUADRO 4.8.1	ÓRGANOS POLÍTICO ADMINISTRATIVOS: ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS ATENDIDOS
CUADRO 4.8.2.	ALCALDÍAS. ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS ATENDIDOS POR CAPÍTULO DEL PDHCDMX.
CUADRO 4.9.1.	PORCENTAJES DE VINCULACIÓN DE DOCUMENTOS PROBATORIOS
CUADRO 4.9.2.	PORCENTAJES DE REPORTES DE ALCALDÍAS 2016-2018
CUADRO 4.9.3.	PORCENTAJES DE PROBATORIOS DE ALCALDÍAS 2016-2018
CUADRO 4.9.4	AVANCES DE LAS ALCALDÍAS EN ESTRATEGIAS REPORTADAS
CUADRO 4.9.5.	AVANCES DE LAS ALCALDÍAS SOBRE PROBATORIOS REMITIDOS
CUADRO 4.9.5.	AVANCE POR REPORTE DE CADA UNO DE LOS DERECHOS DE PDHCDMX
CUADRO 5.2.1.	ESTRATEGIA 24.
CUADRO 5.2.2.	ESTRATEGIA 166.
CUADRO 5.2.3.	ESTRATEGIA 331.
CUADRO 5.2.4.	ESTRATEGIA 377.
CUADRO 5.2.5.	ESTRATEGIA 477.
CUADRO 5.3.1.	ESTRATEGIA 35
CUADRO 5.3.2	ESTRATEGIA 312.
CUADRO 5.3.3.	ESTRATEGIA 319
CUADRO 5.3.4.	ESTRATEGIAS 323 Y 324.
CUADRO 5.3.5.	ESTRATEGIA 375.
CUADRO 5.3.6.	ESTRATEGIA 517.
CUADRO 5.4.1.	ESTRATEGIA 166.
CUADRO 5.4.2.	ESTRATEGIA 316.
CUADRO 5.4.3	ESTRATEGIA 320.
CUADRO 6.1.	HALLAZGOS PRELIMINARES.
CUADRO 6.2.	ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS.
CUADRO 6.3.	HALLAZGOS DE CUMPLIMIENTO.
CUADRO 6.4.	PORCENTAJES DE AVANCE.

8. Índice de gráficas

GRÁFICA 3.1.1.	REPORTES Y PROBATORIOS DE LOS ENTES PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO
GRÁFICA 3.1.2.	ESTRATEGIAS CON REPORTES Y PROBATORIOS
GRÁFICA 3.3.1.1.	VINCULACIÓN DE LOS REPORTES DE LOS ENTES CON EL PDHCDMX
GRÁFICA 3.3.1.2.	VINCULACIÓN DE LOS REPORTES DE LOS ENTES CON LOS PLANES DE TRABAJO
GRÁFICA 3.3.2.1.	VINCULACIÓN DE LOS DOCUMENTOS PROBATORIOS CON EL PDHCDMX
GRÁFICA 3.3.4.	VINCULACIÓN DE DOCUMENTOS PROBATORIOS CON LOS PLANES DE TRABAJO
GRÁFICA 3.4.1	REPORTES Y PROBATORIOS ESPERADOS Y RECIBIDOS POR DERECHO
GRÁFICA 3.8.1	DESEMPEÑO DE LOS ENTES PÚBLICOS DE LA CDMX
GRÁFICA 3.8.2.	VINCULACIÓN DEL REPORTE EN EL CUESTIONARIO SIIMPLE CON EL PDHCDMX

GRÁFICA 3.8.3.	VINCULACIÓN DE DOCUMENTOS PROBATORIOS CON EL PDHCDMX
GRAFICA 3.8.4.	PORCENTAJE DE DOCUMENTOS PROBATORIOS CON VALORACIÓN MEDIA
GRÁFICA 3.8.5.	COMPARATIVO DE REPORTES POR DERECHO 2016- 2018.
GRÁFICA 3.8.6.	COMPARATIVO DE REPORTES POR GRUPO DE POBLACIÓN
GRÁFICA 3.8.7.	COMPARATIVO DE DOCUMENTOS PROBATORIOS POR DERECHO
GRÁFICA 3.8.8.	COMPARATIVO DOCUMENTOS PROBATORIOS POR GRUPO DE POBLACIÓN
GRÁFICA 3.8.9.	ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS POR CAPÍTULO DE DERECHOS
GRÁFICA 3.8.10.	ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS POR CAPÍTULO DE GRUPOS DE POBLACIÓN
GRÁFICA 4.1.1.	REPORTES DE LOS ÓRGANOS POLÍTICOS-ADMINISTRATIVOS
GRÁFICA 4.1.2.	REFERENCIA ESTADÍSTICA DE ESTRATEGIAS REPORTADAS Y DOCUMENTOS PROBATORIOS
GRÁFICA 4.2.1.	ESTRATEGIAS CON REPORTES Y PROBATORIOS. ALCALDÍAS.
GRÁFICA 4. 3.1.	REPORTES Y DOCUMENTOS PROBATORIOS POR CAPÍTULO DE DERECHOS DE LOS ÓRGANOS POLÍTICO ADMINISTRATIVOS
GRÁFICA 4.3.2.	REPORTES PROBATORIOS POR CAPÍTULOS DE GRUPO DE POBLACIÓN DE LOS ÓRGANOS POLÍTICO ADMINISTRATIVOS
GRÁFICA 4.4.1.	VINCULACIÓN DEL REPORTE EN EL CUESTIONARIO SIIMPLE CON EL PDHCDMX
GRÁFICA 4. 4. 2.	VINCULACIÓN DE LOS DOCUMENTOS PROBATORIOS CON EL PDHCDMX
GRÁFICA 4.9.1.	REPORTES DE LAS ALCALDÍAS DE LA CDMX, PRIMER SEMESTRE DE 2016-2018
GRÁFICA 4.9.2	VINCULACIÓN DEL REPORTE EN EL CUESTIONARIOS SIIMPLE Y EL PDHCDMX 2016-2018
GRÁFICA 4.9.3	VINCULACIÓN DE DOCUMENTOS PROBATORIOS CON EL PDHCDMX 2016-2018
GRÁFICA 4.9.4.	ÓRGANOS POLÍTICOS-ADMINISTRATIVOS: COMPARATIVO DE REPORTES POR DERECHO.
GRÁFICA 4.9.5.	ALCALDÍAS COMPARATIVO DE DOCUMENTOS PROBATORIOS Y DERECHOS
GRÁFICA 4.9.6	ÓRGANOS POLÍTICOS-ADMINISTRATIVOS: COMPARATIVO DE REPORTES TOTALES.
GRÁFICA 4.9.7.	ALCALDÍAS. COMPARATIVO DE LA ENTREGA DOCUMENTOS PROBATORIOS.
GRÁFICA 3. 1.1.	REPORTES Y PROBATORIOS DE LOS ENTES PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO
GRÁFICA 3. 1. 2	ESTRATEGIAS CON REPORTES Y PROBATORIOS
GRÁFICA 3.3.1.1.	VINCULACIÓN DE LOS REPORTES DE LOS ENTES CON EL PDHCDMX
GRÁFICA 3.3.1.2.	VINCULACIÓN DE LOS REPORTES DE LOS ENTES CON LOS PLANES DE TRABAJO
GRÁFICA 3.3.2.1.	VINCULACIÓN DE LOS DOCUMENTOS PROBATORIOS CON EL PDHCDMX
GRÁFICA 3.3.4.	VINCULACIÓN DE DOCUMENTOS PROBATORIOS CON LOS PLANES DE TRABAJO
GRÁFICA 3.4.1.	REPORTES Y PROBATORIOS ESPERADOS Y RECIBIDOS POR DERECHO
GRÁFICA 3.8.1.	DESEMPEÑO DE LOS ENTES PÚBLICOS DE LA CDMX
GRÁFICA 3.8.2.	VINCULACIÓN DEL REPORTE EN EL CUESTIONARIO SIIMPLE CON EL PDHCDMX
GRÁFICA 3.8.3.	VINCULACIÓN DE DOCUMENTOS PROBATORIOS CON EL PDHCDMX
GRAFICA 3.8.4.	PORCENTAJE DE DOCUMENTOS PROBATORIOS CON VALORACIÓN MEDIA
GRÁFICA 3.8.5.	COMPARATIVO DE REPORTES POR DERECHO 2016- 2018.
GRÁFICA 3.8.6.	COMPARATIVO DE REPORTES POR GRUPO DE POBLACIÓN
GRÁFICA 3.8.7.	COMPARATIVO DE DOCUMENTOS PROBATORIOS POR DERECHO
GRÁFICA 3.8.8.	COMPARATIVO DOCUMENTOS PROBATORIOS POR GRUPO DE POBLACIÓN
GRÁFICA 3.8.9.	ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS POR CAPÍTULO DE DERECHOS
GRÁFICA 3.8.10.	ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS POR CAPÍTULO DE GRUPOS DE POBLACIÓN
GRÁFICA 4.1.1.	REPORTES DE LOS ÓRGANOS POLÍTICOS-ADMINISTRATIVOS
GRÁFICA 4.1.2.	REFERENCIA ESTADÍSTICA DE ESTRATEGIAS REPORTADAS Y DOCUMENTOS PROBATORIOS

GRÁFICA 4.2.1.	ESTRATEGIAS CON REPORTES Y PROBATORIOS. ALCALDÍAS.
GRÁFICA 4.3.1.	REPORTES Y DOCUMENTOS PROBATORIOS POR CAPÍTULO DE DERECHOS DE LOS ÓRGANOS POLÍTICO ADMINISTRATIVOS
GRÁFICA 4.3.2.	REPORTES PROBATORIOS POR CAPÍTULOS DE GRUPO DE POBLACIÓN DE LOS ÓRGANOS POLÍTICO ADMINISTRATIVOS
GRÁFICA 4.4.1.	VINCULACIÓN DEL REPORTE EN EL CUESTIONARIO SIIMPLE CON EL PDHCDMX
GRÁFICA 4.4.2.	VINCULACIÓN DE LOS DOCUMENTOS PROBATORIOS CON EL PDHCDMX
GRÁFICA 4.9.1.	REPORTES DE LAS ALCALDÍAS DE LA CDMX, PRIMER SEMESTRE DE 2016-2018