



**Secretaría Ejecutiva**  
**del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de**  
**Derechos Humanos**  
**de la Ciudad de México**

**Problemas en la implementación del Programa de Derechos**  
**Humanos de la Ciudad de México**

**Abril de 2019**

**Subdirección de Evaluación y Seguimiento**  
**a Indicadores**



I. Introducción	3
II. Una implementación limitada	6
III. Actualización del Programa	18
IV. Las jerarquías legales	32
1. La experiencia del Programa frente el Plan General de Desarrollo	32
2. La propuesta de Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México	41
V. Los retos creados por las instancias ejecutoras	47
VI. Conclusiones	53



"Las informaciones que dicen que algo no ha pasado siempre me resultan interesantes. Hay cosas que sabemos que sabemos. También hay cosas desconocidas conocidas, es decir que sabemos que hay algunas cosas que no sabemos. Pero también hay cosas desconocidas que desconocemos, las que no sabemos que no sabemos".

Donald Rumsfeld, secretario de la Defensa de Estados Unidos (2001-2006)

## I. Introducción

En el documento se discuten algunas de las razones por las que la implementación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCDMX) dista de ser la que se hubiera esperado para este momento. En lugar de observar que se han cumplido la mayoría de las metas establecidas a dos años, se observa es el casi nulo cumplimiento de lo mandatado.

En varios documentos de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento a Indicadores de la Secretaría Ejecutiva (SE) del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSE) se han presentado resultados detallados sobre lo que se ha detectado por semestre en cuanto a la implementación.<sup>1</sup> No se van a considerar todos los datos que aparecen en esos documentos, sino lo detectado que ayude a entender las dificultades en la implementación. A partir de esos datos es que se ofrecen explicaciones para entender por qué no se ha avanzado más. 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. Sin embargo, no se va a realizar un análisis comparativo respecto a la implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), sino uno atendido a lo que se ha aprendido de 2016 a la fecha. Cuando se mencionen problemas detectados en periodos anteriores es para enfatizar la continuidad de los mismos.

El documento se divide en cinco apartados. Se describe brevemente el contenido de cada uno para dar una mejor idea de lo que se va a discutir y las variables que explican lo que afecta negativamente a la implementación. Antes de proceder a ello se debe aclarar que existe el riesgo de centrar el análisis de las fallas en la implementación en lo que hacen o dejan de hacer las personas que laboran en las diferentes burocracias, en las instancias ejecutoras mandatadas en el Programa.<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Para facilitar la discusión se usa Programa o PDHCDMX indistintamente, y programa para el caso general.



que se requiere. También es indudable que se deben analizar las condiciones y formas bajo las que se traduce el Programa en un proceso administrativo, empezando por el proceso de planificación anual y en la posibilidad o no de crear políticas públicas a partir de lo mandado. Sin embargo, centrarse en los problemas internos a las instancias deja de lado tanto los problemas que se generan a partir del documento que debe ser implementado como del contexto político y legal que enfrentan esas burocracias. Esta división entre problemas internos y externos a las instancias ejecutoras se retoma en los apartados que conforman el documento (externos en el uno a tres –numerales II a IV– e internos en el cuatro –numeral V–).

En el primer apartado se consideran algunos datos que describen lo que se ha logrado en cuanto a la implementación y se compara con lo que se debería haber logrado a poco más de dos años de que se diera a conocer el Programa. Los resultados muestran que se ha logrado muy poco. Esto nos lleva a considerar lo que es la implementación y aquello que se requiere para una implementación adecuada, tomando en consideración lo que se sabe empíricamente sobre este proceso.

En el segundo apartado se considera que el problema de la implementación inicia con el diseño del Programa. Debido a que esta información ya fue presentada en otro documento se procede a sintetizar lo más importante del proceso de actualización.<sup>3</sup> El tema central es que el documento no refleja problemas sociales que hayan llegado a la agenda gubernamental, sino un listado de acciones que se considera deben realizar las instancias ejecutoras, limitante que comparte con el PDHDF.

En el tercer apartado se considera la jerarquía legal. El PDHCDMX no es una guía para las acciones de las instancias ejecutoras, sino un documento que se encuentra limitado a que los poderes legislativo y judicial lo quieran ejecutar y que ocupa 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 el Programa antes de que fuera promulgada la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (LPDHDF, 2011),<sup>4</sup>

---

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

<sup>4</sup> “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 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



también es cierto que el estatus legal en cuanto a un programa que abarca a los tres poderes y órganos autónomos no siempre resulta claro, en especial en el caso del poder ejecutivo, y por las características del sistema político. Mientras el Programa no sea la fuente para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos será difícil que guíe el actuar gubernamental.

En el cuarto apartado se procede a discutir algunos de los problemas que se han detectado en las instancias ejecutoras y que ayudan a entender el porqué de la implementación reportada, problemas que van desde la alta rotación del personal hasta problemas de asignación presupuestal, incluyendo temas de falta de planificación. Se han identificado carencias en las instancias ejecutoras y existe evidencia indirecta en cuanto a que ello afecta la implementación. Por ejemplo, no hay claridad en cuanto a que a principios de año se proceda a planificar qué acciones deben ser realizadas para cumplir con lo mandado y qué recursos se requieren 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 realizado hasta el momento, que a su vez requiere más observaciones de las que se tienen actualmente. Debe aclararse, entonces, que se presenta una explicación parcial, que no ha sido analizada a detalle y que, por lo mismo, debe tomarse con ciertas precauciones. Es una explicación indicativa más que una explicación desarrollada. Se desconoce demasiado del funcionamiento del gobierno como para tener seguridad en cuanto a lo que se ofrece como explicación para entender los problemas detectados.

Finalmente, se hace un recuento de lo que se discutió en el documento y se presentan recomendaciones en cuanto a lo que se podría hacer para resolver el avance tan limitado en la implementación del PDHCDMX.

---

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.



## 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 pequeño en que se detecten avances significativos que permitan pensar en el pronto cumplimiento de lo mandatado.

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, se sabe, por otros documentos de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento a Indicadores, que el rezago no es un problema que afecte 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. Es un problema compartido. Debe considerarse, por lo mismo, que de seguir esta tendencia no se podrá contar con datos e información suficiente para poder realizar evaluación alguna, sea sobre resultados o sobre impacto, para la fecha de terminación en 2021. Eso lleva a preguntar cuál fue la relevancia del Programa y si tiene sentido buscar otra actualización o retomar el modelo actual. En cierta forma este problema se puede haber resuelto. Con la propuesta de Ley para el Sistema Integral de Derechos Humanos, contemplado en la Constitución Política de la Ciudad de México, se consideran modificaciones en cuanto al Programa, como se verá más adelante en el apartado IV. A pesar de ello, es importante entender por qué se presentaron esos problemas, en parte para poder evitar cometerlos otra vez y en parte como agenda para considerar aquello que todavía se ignora acerca del proceso.

Las matrices programáticas del Programa constan de 586 estrategias y 833 metas que para 2018 (dos años) deberían haber sido completadas.<sup>5</sup> De esa forma se podría proceder a las metas a 2021. Ese es el ideal. ¿Qué indican los datos? Aunque no se han establecido criterios para determinar qué sería realista esperar en cuanto a la implementación exitosa o adecuada (¿60% al menos a dos años, 75% al menos?), sería posible establecer que un cumplimiento menor a 50% no es adecuado. Para el primer semestre de 2018 se habían concluido 12 de las 586 estrategias, es decir, el 2.1% del total.<sup>6</sup> Hay un problema serio en cuanto al atraso en el cumplimiento. ¿Qué explica esto?

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> *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 a considerar es que la implementación partió de dos supuestos implícitos: era posible implementar el Programa tal y como estaba escrito y, además, en los plazos estipulados. No se hizo un esfuerzo por saber si eran expectativas realistas pues no se llevó a cabo análisis alguno de qué se requería para llegar a una implementación exitosa, dadas las características del Programa. 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),<sup>7</sup> y desde los primeros ejercicios de seguimiento por parte de la SE en 2013, se habían detectado los problemas que siguen presentes en cuanto a la implementación:<sup>8</sup> 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 da respuesta al cuestionario; limitado conocimiento en cuanto a la operación de la instancia ejecutora por parte de quienes reportan las acciones realizadas para implementar el Programa; respuestas contradictorias en el llenado del cuestionario; carencia de planificación; las instancias ejecutoras

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Nota 1, p.3





como cajas negras,<sup>9</sup> entre otras. Esa información, presentada en al menos dos informes de la SE (2014 y 2015),<sup>10</sup> no fue retomada en el proceso de actualización.

Aunque se han detectado los problemas, existe mucho trabajo por hacer para entender y lograr que todos los elementos del proceso –desde el Diagnóstico y Programa, pasando por las instancias ejecutoras y hasta las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que participan en el proceso de seguimiento y evaluación– puedan ser mejorados. Para lograr ese objetivo se requiere un piso común de conocimientos e información que facilite el proceso, uno que aumente la confianza entre los actores que participan en la implementación y su seguimiento. Es indudable que también se requieren modificaciones a la LPDHDF y al Reglamento del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (RMSE) para que haya claridad en cuanto al proceso. En parte, eso depende de que se tengan los conocimientos y las herramientas adecuadas para interpretar lo que ocurre en el proceso.

Es en este sentido que adquiere relevancia considerar lo que es la implementación y cómo se relaciona con lo que se mandata en el Programa.<sup>11</sup> Una función básica de todo gobierno es la de resolver aquellos problemas que no puedan ser resueltos de otra manera. Ahora bien, todo gobierno está conformado por diferentes tipos de organizaciones (la burocracia) que tienen responsabilidades sobre áreas específicas (temas económicos, laborales, medio ambiente, seguridad, por ejemplo). No es, como tal, el gobierno el que resuelve o debe resolver problemas, sino instancias específicas encargadas de ello y que buscan resolver los problemas de las y los sujetos en ese ámbito específico. Esas organizaciones deben actuar con base en la normatividad que los mandata (se deben atener a lo que pueden hacer) y de acuerdo a lo que se considera prioritario dados los recursos y capacidades con los que se cuentan. Por ello es que se deben establecer las acciones que realizarán en un periodo dado (normalmente en el año calendario y con una visión de al menos seis años) para así obtener ciertos resultados, sea que con ello se resuelva el problema o al menos se aminore su incidencia.<sup>12</sup> Para ello es que esas organizaciones

---

<sup>9</sup> Son cajas negras porque no se conoce su funcionamiento, es decir, entran insumos y salen resultados de esa caja (una burocracia), pero cómo se transforman los insumos en resultados es un misterio. Ver, por ejemplo, Easton, David: *Esquema para el análisis político* (Buenos Aires: Amorrortu, 1966). Mucho del actuar de las organizaciones es con base en rutinas que han probado 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.

<sup>10</sup> *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).

<sup>11</sup> . 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).

<sup>12</sup> Existen muchos textos introductorios a la administración pública, por lo que se considera que es relevante conocer al menos estos textos: Aguilar Villanueva, Luis F.: *Gobierno y administración pública* (México: Fondo de





deben planificar sus acciones –tener un plan de acción– pues ello requiere diferentes tipos de recursos escasos y con usos alternativos (humanos, financieros, materiales, entre otros).

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. Es el paso de la programación a la realización concreta 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 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 legislación y reglamentos, elemento en que no siempre se consideran los problemas en cuanto a incentivos e incentivos perversos consecuencia de las leyes o reglamentos y que se verán reflejados en problemas con la implementación.<sup>13</sup> Lo que se busca, idealmente, es afectar positivamente los problemas detectados con base en planes de acción actualizados con objeto de entregar un producto o resultado a las poblaciones objetivo.

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

---

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 pero que puede ayudar a “cajas negras” por los elementos que plantea, 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 Ítaca, 2016)

<sup>13</sup> 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 “gratis” y 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.



disponibilidad de los recursos y a las mudanzas del entorno”,<sup>14</sup> 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 (...).

Hay dos elementos que 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–. Para que desde una instancia ejecutora se puedan presentar productos o resultados es requisito saber exactamente qué problema es el que se va a resolver para esas personas. Como tal, los diagnósticos del Programa no identifican claramente a las poblaciones objetivo, por lo que no se da claridad a las instancias ejecutoras en cuanto a las personas con quienes deben trabajar, es decir, sujetos específicos de derechos.

Por otra parte, debido a que se designa a instancias ejecutoras que deben 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 tiene una idea siquiera remota en cuanto a si tienen los recursos y las capacidades para dar cumplimiento a lo que se estipula o para estimar cuánto tiempo se requeriría para poder realizar los ajustes necesarios y proceder a implementar lo mandatado. Sin más, se asume que una vez promulgado el Programa que es responsabilidad de las instancias ejecutoras realizar las adecuaciones necesarias para implementarlo y, además, en los periodos que se consideran pertinentes (sin saber si lo son, como ya se comentó). Esto lleva a pensar que, si se requieren ajustes, no es factible asumir lo hagan las instancias ejecutoras y que, al mismo tiempo, se cumpla con la temporalidad establecida para dar cumplimiento a lo mandatado. Lamentablemente, no se tiene información al respecto. Esto genera problemas para que pueda ocurrir una planificación adecuada, asumiendo que de hecho se lleva a cabo la planificación requerida.

Es por las condiciones mencionadas que se debería haber realizado un análisis de factibilidad de aquello que se proponía implementar para saber si, como mínimo, se adecuaba a las realidades, las rutinas, programas y trato con grupos de población que han desarrollado las

---

<sup>14</sup> Ver Merino, *op. cit.*, p.137



instancias ejecutoras y, en forma realista, poder determinar si el Programa como tal era implementable.<sup>15</sup> Aquí se presenta un problema inicial que no se ha discutido: dado que no se realizó un estudio de ese tipo no existe razón alguna para asumir que es implementable tal y como está escrito. En otras palabras, no existe razón alguna para asumir que el PDHCDMX puede ser llevado a la práctica. Lo que se sabe es que se debe implementar lo que está considerado en el documento. No se ha considerado, entonces, que implementar el Programa no sólo requiere traducir los objetivos específicos, estrategias, metas e indicadores, a partir de la lectura del diagnóstico respectivo, en acciones administrativas que cumplan con el marco normativo de cada instancia, que sea acorde a los mandatos globales para las instancias y que permitan lograr las metas planteadas a dos años y a 2021, sino saber si es posible realizar ese empate porque el Programa es factible de ser implementado. Si no lo es, y es posible asumir que una parte no lo es, entonces no va a ser posible lograr una implementación más allá de aquello que sí sea factible. Lo que se puede decir es que, debido a problemas de diseño y el que no se analizara su factibilidad, no debe extrañar el que se haya implementado tan poco.

Ahora bien, asumiendo que es posible realizar el empate (algo que parece no ser sencillo, dados los resultados en cuanto a estrategias completadas a dos años), está el problema de traducir el Programa en acciones concretas. Esto asume que se hace una lectura que toma en consideración todos los elementos mencionados, una que considera tanto el diagnóstico como los elementos que considerados en la matriz programática. Esto, que es un elemento básico en el proceso de traducción de ideas generales en acciones concretas, no se ha detectado. Lo que se detecta es una operación casi mecánica de buscar cumplir con las acciones mandadas sin que haya claridad en cuanto a que se busca un producto o resultado concreto con dichas acciones. Esto es una inferencia a partir de lo que las instancias reportan en el cuestionario SIIMPLE.

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 del cuestionario SIIMPLE. La metodología es 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 detectan 9 elementos significativos y se reportan 3 entonces la instancia reporta 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 al 50% de los elementos al

---

<sup>15</sup> 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



menos para un semestre.<sup>16</sup> Los resultados fueron interesantes. Dejando de lado estrategias que se relacionaban con acciones previas al Programa (tener una Constitución local, por ejemplo<sup>17</sup>), 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 (se pasa 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 hay un elemento “aleatorio” en la implementación, al menos para esos seis capítulos, es decir, las instancias ejecutoras llevan a cabo acciones que no reflejan planeación o consistencia temporal. Algo similar fue detectado en otro documento de la Subdirección, en que se detectan varios elementos interesantes, en particular uno.<sup>18</sup> Para mostrar las acciones realizadas para dar cumplimiento al Programa las instancias deben llenar un cuestionario en línea, el Cuestionario SIIMPLE (Seguimiento a la Institucionalización y la Implementación).<sup>19</sup> En la revisión de la información disponible relacionada con actividades específicas para planear la implementación, no se encuentra información que dé claridad en cuanto a que se realicen ejercicios de planificación pues la respuesta más común es que se realizan reuniones de trabajo.

---

<sup>16</sup> 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 mandatadas 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.

<sup>17</sup> Las estrategias 44 de Libertad de expresión, 72 y 73 de Derechos políticos, 333 para Pueblos y comunidades indígenas.

<sup>18</sup> Por el momento se denomina “Tipología” y no ha sido compartido en línea.

<sup>19</sup> 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 mandatado y si, con el paso del tiempo, se detectan avances en la implementación.



Dado que existen problemas en cuanto a condiciones que se deben cumplir, condiciones previas a la implementación, que no parecen cumplirse, es necesario proceder a considerar si parte del problema con la implementación reside en las instrucciones mismas que aparecen en el documento. En otras palabras, parte del problema en cuanto a la implementación se puede deber a las acciones que se espera realicen las instancias ejecutoras y que no son claras, por lo que el problema inicial para la implementación reside en el Programa mismo en un segundo sentido. Debido a que se detectaron problemas con la forma en que está diseñado<sup>20</sup> –entre otros, que las matrices programáticas no se derivan del diagnóstico correspondiente y que las matrices no cumplen con los supuestos del marco lógico–,<sup>21</sup> se esperaría que en las instancias ejecutoras se detectaran esas limitaciones y se procediera a analizar la mejor forma de dar cumplimiento a lo mandatado, es decir, a proponer algún tipo de solución. Se esperaría, entonces, que se realizaran, al menos, seis actividades:

1. Determinar si lo mandatado es realizable dado el marco normativo de la instancia ejecutora;
2. Especificar qué elementos del diagnóstico se relaciona con lo que se mandata en la matriz programática;
3. Ajustes que se deben realizar a las rutinas y procedimientos institucionales para facilitar el cumplimiento de lo mandatado;
4. Aclarar dudas en cuanto a conceptos o alcances de lo mandatado, en particular cuando diagnóstico y matriz no concuerdan;
5. Considerar y, en su caso, presentar alternativas a lo que se plantea en el Programa, especificando por qué ayudarían a resolver mejor el problema; y
6. Especificar en forma diacrónica las acciones a realizar.

A partir de las respuestas que se presentan en el cuestionario SIIMPLE, parecería que en las instancias ejecutoras no se consideran estos pasos. Como sea, para entenderlos mejor se procede a analizar un caso a partir de un objetivo específico. Para ello se asume que la instancia está capacitada normativamente para cumplir con lo estipulado (punto 1). Asimismo, se asume que diagnóstico y matriz coinciden, siendo que se da claridad en cuanto a lo que se debe hacer (punto 2). Asimismo, se asume que lo mandatado no genera problemas en cuanto a ajustes que se deban realizar para dar cumplimiento a lo estipulado (punto 3). Aun así, debido a la cantidad de información que puede aparecer en el diagnóstico y la matriz correspondiente, se esperaría que se resumiera la información del diagnóstico y se relacionara con lo que se estipula en la matriz para garantizar que no hay contradicciones o que lo que se debe hacer coincida con ser una solución al problema detectado desde lo que puede hacer administrativa y operativamente

---

<sup>20</sup> Ver nota 3, p.4

<sup>21</sup> Ver siguiente apartado, “Actualización del Programa”.



la instancia. Tampoco se detecta información al respecto en las respuestas en el cuestionario SIIMPLE.

Esto deja 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 presenta 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 llama la atención es que se busca 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 es 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 espera que la interacción entre productoras con el sistema de abasto resulte, al menos en principio, en una producción y consumo mayor a que si no se hubiera presentado esa interacción. Lo que se espera del sistema de abasto es algo bastante complicado, en especial porque se requiere considerar un caso hipotético, a menos que se lean todos los elementos que aparecen después del objetivo específico.

En la meta a dos años aparece una respuesta más clara a lo que se debe entender por “sinergia”: se buscan dos programas, uno de apoyos y créditos a mujeres productoras y otro para difundir la cocina y alimentación tradicional. De esta manera, la meta le da contenido al concepto “sinergia”, es decir, requiere una definición coloquial, por llamarla así, y no técnica. Entonces eso plantea las acciones a realizar, que en este caso son tanto de apoyo como de coordinación entre productoras y consumidoras de esos productos.





Nótese que el problema del sistema de abasto es triple: apoyar un sistema de producción, apoyar un sistema de transformación de esos productos y lograr la coordinación entre esos dos programas, aunque parece que es el tercer problema sobre el que podrían incidir más las instancias. Con esto se esperaría que en la instancia se buscara información sobre si ya tienen uno u otro de los programas y si ya realizan esa coordinación entre productoras y consumidoras intermedias. Si es así entonces deberían determinar lo que se ha avanzado en ello (¿faltan productoras por cubrir, por ejemplo?) y los resultados obtenidos para mejorar lo que se ha logrado y corregir errores. En caso contrario, deberían determinar qué se debe hacer para poner en marcha los dos programas y la coordinación.

Idealmente, lo que se establece es que los dos programas se complementan ya que los productos del primer programa sirven como insumos para el segundo, y que las persona en éste actúan como “productoras” para las y los consumidores finales. Sin embargo, surge una duda que no se considera ni en el diagnóstico ni en el Programa. ¿Tiene sentido lo que se propone? 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 para entender mejor cómo pueden ser resueltos –algo en que ayuda el intercambio oportuno de información—. Por una parte, si ya se llevan a cabo estas acciones entonces es necesario saber si se han obtenido los resultados esperados y si se justifica el uso de recursos públicos en ello. Sin esa información es inadecuado continuar apoyando esos programas, como sería seguir buscando esa intermediación si no ha servido de mucho. Por otra parte, y relacionado con lo que se plantea al final del punto previo, es que puede haber un principio erróneo en lo que se propone (principio económico en este caso). En la llamada Ley de Say se establece que la oferta crea su propia demanda.<sup>22</sup> Existe el riesgo de que en la estrategia 113 se asuma que si se producen más alimentos tradicionales que entonces se van a demandar más para producción intermedia (en este caso de alimentos ya procesados) y que si se vende más cocina tradicional que más gente va a querer consumirla. El problema aquí es que si en el mercado ya se tienen suficientes alimentos de la dieta tradicional entonces producir más no tiene sentido, como tampoco se puede asumir que porque haya más gente vendiendo elotes que más gente va a desear comer más elotes. Nuevamente se presenta el problema de si se conoce bien el nicho sobre el que se desea actuar antes de proceder a implementar lo que se mandata.

De esta breve discusión de una estrategia surgen dudas que hacen pensar que se requiere trabajo adicional para poder implementar el Programa tal como está escrito. Debe reconocerse

---

<sup>22</sup> 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.





que este es un análisis que se debería haber realizado con cada una de las estrategias, en especial por parte de las instancias, y que debería haber sido realizado antes de empezar a implementar el Programa. Esto adquiere, o debería adquirir, mayor claridad cuando se consideran las dificultades que se añaden cuando se considera que algunas estrategias deben ser presupuestadas, tema que se considera más adelante.

La mayoría de las instancias no reportan problemas en cuanto a lo que se mandata, por lo que cabe 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 han reportado que su marco normativo no les permite implementar lo mandatado pues no están 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 cabe suponer que, como no se reportan preocupaciones en cuanto a lo que se mandataba, no se llevó a cabo dicho análisis.

Un elemento adicional a considerar, que ha quedado implícito en este análisis, es que conocer el marco normativo que estructura y delimita a la instancia ejecutora no basta para poder determinar si la instancia va a poder implementar algo que se añade a dicho marco, como es el caso del Programa. Debería quedar claro, entonces, que el problema de la implementación va mucho más allá de conocer el marco normativo para determinar si el Programa es implementable o no. Lo que nos dice el marco normativo es si la instancia ejecutora está facultada y tiene competencia para hacer lo que se mandata.

El análisis administrativo, la traducción de ideas a acciones concretas, especificaría si tiene sentido hacer lo que se mandata en un segundo punto a partir del Programa, que no se sabe si se adecua o no a las rutinas que se han desarrollado a partir del marco normativo. Está implícita la diferencia entre condiciones necesarias y condiciones suficientes.<sup>23</sup> 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 debe extenderse al análisis de la implementación, en especial porque aclara ideas y porque tiene muchos ámbitos de aplicación (sin que por ello se asuma que basta para resolver problemas o que basta para plantearlos con mayor claridad). El conocer el

---

<sup>23</sup> 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>



mandato legal de las instancias ejecutoras es una condición necesaria para saber si pueden hacer o no lo que se estipula en el Programa. Es, empero, insuficiente. Se debe también conocer qué se puede y no desde el punto de vista administrativo. Adicionalmente, también se debe saber si existe apoyo político y capacidad en cuanto a recursos para proceder a hacer lo que se espera. Esas condiciones administrativas, junto con los otros elementos mencionados, son las condiciones suficientes que permiten implementar el Programa. Debe reconocerse que es un área sobre la que no se tiene conocimiento siquiera mínimo, algo que deja en desventaja a quienes deben dar seguimiento y evaluar la implementación del PDHCDMX.

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.<sup>24</sup> 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 proceder. Es por ello que se deben considerar aquellos elementos que facilitan y que dificultan la implementación más allá de lo que determine un programa.

En el siguiente apartado se considera al Programa en cuanto a los problemas que se plasmaron en el mismo a partir del proceso de actualización.

---

<sup>24</sup> Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky: *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (México: Fondo de Cultura Económica, 1998 [1973]).



### 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 MSE en noviembre de 2017. Esto permite entender algunos de los problemas que existen para la implementación y que resultan de la forma en que está estructurado el documento.<sup>25</sup> En resumen, el problema es que las estrategias se presentan como problemas que se consideran relevantes pero que no muestran relación clara con un problema social o que sean parte de la agenda gubernamental – que resulta, precisamente, de la necesidad de resolver un problema social–.<sup>26</sup> Aunado a esto, está el problema ya mencionado de que no se realizó un análisis de factibilidad que permitiera saber si lo que se planteaba en el documento era consistente lógicamente (si la validez interna se había logrado, algo poco probable porque se ignoró el marco lógico) y si era consistente con la realidad sobre la que se buscaba incidir (consistencia externa, es decir, que el documento partía de una realidad y consideraba las restricciones existentes para buscar realizar lo posible y no lo ideal).

Un primer elemento que debe ser considerado en cuanto a las políticas públicas es que se refiere a la acción o inacción gubernamental para solucionar ciertos problemas que pasan a ser considerados como públicos.<sup>27</sup> 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),<sup>28</sup> y si debe ser resuelto es porque ha pasado a ser parte de la agenda política y de gobierno –que se ha tomado la decisión de hacer algo al respecto–. El problema por

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Ver Subirats, *op. cit.*, cap.2 y 3, y Franco Corzo, *op. cit.*, en especial págs.85-86.

<sup>27</sup> 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)

<sup>28</sup> ¿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).



sí mismo no se traduce, *ipso facto*, en acción gubernamental. La siguiente cita aclara estos dos puntos:<sup>29</sup>

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).<sup>30</sup>

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 comportamiento gubernamental que responde a la sociedad para resolver, o no, un problema público.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Franco Corzo, *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.

<sup>30</sup> Kingdon, *op. cit.*; Merino, Mauricio y Guillermo M. Cejudo: *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 2010)

<sup>31</sup> 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)



Ahora bien, debe considerarse que un problema público ocurre cuando se cumplen las tres condiciones siguientes:<sup>32</sup>

- 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)<sup>33</sup>.
- 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).<sup>34</sup>
- c. Un problema social reconocido políticamente como público (Subirats, 2008).<sup>35</sup>

Queda la duda sobre si los problemas que se consideran en el Programa cumplen con los tres elementos mencionados en forma tal que lleven a la acción gubernamental. Resulta claro que son problemas que preocuparon a, o que ameritaron la atención de, aquellas personas que escribieron los diagnósticos y que participaron en la actualización del Programa, pero no queda claro que haya habido un interés claro en esos problemas por parte de la sociedad en general y por parte de actores agregados, incluyendo al gobierno mismo, más allá de quienes estuvieron presentes en el proceso de actualización. De hecho, llama la atención que en el documento no se detecten demandas de las y los sujetos de derechos, como queda claro que en los diagnósticos no se incluya información sobre esas mismas personas –problema que también se detecta con el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF)–.

El Diagnóstico y Programa de 2016 resultó de un proceso en que intervinieron diferentes actores en diferentes momentos, actores que no queda claro representarían a las y los sujetos 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 desearan participar, para lo que se realizó una convocatoria pública.<sup>36</sup> 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

---

<sup>32</sup> Franco Corzo, *op. cit.*, p.134

<sup>33</sup> Rochefort, David and Roger W. Cobb (Eds.): *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda* (Lawrence, KA: University Press of Kansas, 1994)

<sup>34</sup> Anderson, James E.: *Public Policymaking: An Introduction* (Boston, MA: Houghton Mifflin, 2003)

<sup>35</sup> Subirats, *op. cit.*

<sup>36</sup> 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.



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, que se asignó muy poco tiempo y recursos para escribir los capítulos y que no se consideraron diferentes formas en que podría haber sido actualizado 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 detectados, posibles áreas de oportunidad u otros elementos que podrían haber dado alguna claridad en cuanto al proceso que estaba por iniciar.

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 esos procesos ocurrieron hasta 2016, la preocupación por lo que serían diluyó la atención, haciendo que la actualización del Programa fuera uno de varios temas en la agenda, problema que fue más notable en 2016. La actualización no ocupó un lugar preponderante en la agenda pública.

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 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 rescritos 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 (que, por lo mismo, requerían la intervención gubernamental) sin que se hiciera explícita la relación con el problema social del que derivaban. Quienes participaron no tenían ni el mismo nivel de conocimiento fáctico ni las herramientas metodológicas y técnicas que permitieran entender cabalmente la naturaleza del problema; los costos y beneficios de cada solución propuesta; claridad en cuanto a la pertinencia misma de esas soluciones o qué se había logrado, si era el caso, con esas soluciones. Algunas personas tenían conocimiento de lo que pueden y no hacer las instancias ejecutoras, dado su marco normativo, pero esa información no siempre fue tomada en cuenta, 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 revisan los diagnósticos cuando implementan lo que se mandata en las matrices.

Un proceso de esta naturaleza requiere de diálogos que permitan ver puntos de acuerdo y de desacuerdo para así buscar formas que permitan encontrar aquello que sea común y permita destrabar el proceso. Eso no fue el caso, excepto en contadas ocasiones. La información que era de vital importancia por parte de las instancias ejecutoras no fue considerada con el debido cuidado por parte de las 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 trabaja cada instancia ejecutora –incluso cómo trabaja el gobierno local y cómo ocurre el proceso real de las políticas públicas–. Por su parte, las instancias mostraron poco interés en entender qué explicaba 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 es que no se vio más allá de cada uno de los capítulos que se discutían, en especial cuando existen elementos en común entre capítulos (educación formal no sólo aparece en el capítulo de derecho a la educación, sino también en pueblos y comunidades indígenas y LGBTTTI, por ejemplo). Lo extraño es que no se hizo un esfuerzo por vincular capítulos en forma que permitiera ver las conexiones entre los diferentes derechos. No se pudo considerar lo que ello implicaba para el diseño e implementación de las políticas públicas y los retos de transversalización.

Fueron dos los actores agregados principales en ese proceso: organizaciones de la sociedad civil e instancias ejecutoras. Asimismo, el principal problema fue el tipo de interacción que ocurrió entre esos actores. Lo que dominó fue desconfianza, incapacidad de dialogar y resistencia a trabajar en forma conjunta.

Debido a que la implementación es un juego (en el sentido de teoría de juegos<sup>37</sup>), debería quedar claro que debido a esa desconfianza se enfrentarían obstáculos serios, en particular uno:

---

<sup>37</sup> Ver, por ejemplo, Dixit, Avinash K., Susan Skeath and David H. Reiley Jr.: *Games of Strategy* (New York: Norton, 2015 [1999]), que ofrece una introducción sencilla y amplia al tema.





¿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.<sup>38</sup> Se ha avanzado mucho en su conceptualización y análisis empírico bajo diferentes contextos. Aun así, es un término que no fue considerado en el proceso de actualización para buscar mecanismos que lograran generarla y que se extendieran al proceso de 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, en general y en particular, la SE como mediadora entre organizaciones e instancias de los tres poderes de gobierno, órganos autónomos y para las instancias ejecutoras en el momento de implementar el Programa.

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 presenta ventajas y desventajas. En particular, presenta retos para la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

En muchos diagnósticos se especificaron los problemas que se consideraban más importantes, al tiempo que se listaban otros que deberían ser considerados. Estos elementos son los que se deben tomar como el marco contextual de problemas a resolver. Sin embargo, no todos los problemas detectados en el diagnóstico aparecieron en la matriz programática, como ya se comentó.

¿Qué ventajas y desventajas presenta el PDHCDMX, dado su diseño?

En cuanto a las ventajas, las matrices reflejan las preocupaciones y prioridades de quienes asistieron a las mesas de trabajo. De esta forma se lograron incluir problemas no considerados, al tiempo que se logró un ejercicio participativo con las 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 algunas formas buscaban mantenerse dentro de las actividades que ya realizaban.

En cuanto a las desventajas, destacan diez.

Primero, es cierto que la participación de organizaciones de la sociedad civil en la revisión y modificaciones a los diagnósticos y matrices programáticas representó una ventaja ya que se

---

<sup>38</sup> Ver, por ejemplo, Uslaner, Eric M.: *The Oxford Handbook of Social and Political Trust* (New York: Oxford University Press, 2018)



podieron captar las preferencias e ideas de las organizaciones que participaron. Sin embargo, el problema es uno de representatividad. Se asume que las matrices programáticas reflejan las preocupaciones de las organizaciones, siendo que las organizaciones que participaron no representaban a la sociedad civil como tal ni a los sujetos de derechos para los que se diseñó el Programa. Las organizaciones que participaron representaban a un segmento de esta, plasmando, en tal caso, las preferencias y agenda de esa parte de la sociedad civil. Por ello, las matrices programáticas se centraron en las problemáticas que más les preocuparon a quienes participaron en la actualización.

Segundo, los problemas a resolver que se reflejan 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 sea claro que esa inclusión resultara por conocimiento de lo que se planteaba en el otro diagnóstico (el caso de educación y pueblos y comunidades indígenas, por ejemplo). Por lo mismo, no queda claro que los elementos relacionados entre capítulos sean complementarios y en que de éstos se deriven soluciones alineadas, además de los problemas que se crean para la coordinación entre las instancias ejecutoras. Como se mencionó, las instancias ejecutoras son cajas negras a las que se les pide, adicionalmente, coordinar sus acciones con otras instancias ejecutoras sin saber si ello es posible o qué tan complicado sea en caso de ser posible.

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

Cuarto, el proceso de revisión de los diagnósticos y de las matrices programáticas en las mesas de trabajo fue muy complicado. El tiempo que se asignó a la redacción de los diagnósticos fue limitado y muchos documentos tuvieron que ser casi reconstruidos en su totalidad, tomando en consideración comentarios y observaciones por parte de quienes participaron en las mesas de trabajo. Este fue el mismo problema que se presentó con las matrices. Tal vez el mayor problema que se enfrentó en ambos procesos fue la limitada capacidad que se tuvo por parte de instancias ejecutoras y organizaciones de dialogar y construir al Programa en una forma más enriquecedora. Asimismo, debe considerarse que este proceso de actualización puede tener más



sentido en el cuarto año del gobierno y que el nuevo documento se presente ante el gobierno entrante para que de esa forma se pueda alinear con el PGD, entre otros programas, considerando, en tal caso, que la evaluación de la implementación del Programa que termina fuera realizada por el gobierno entrante.

Quinto, debido a la excesiva flexibilidad con la que se siguió la metodología de marco lógico, las metas (dos años y 2021) y los indicadores<sup>39</sup> casi no guardan relación con lo estipulado en el objetivo específico y las estrategias y no siempre hay relación lógica entre objetivos específicos y estrategias, además de los problemas considerados en el apartado anterior. Son pocos los casos en que existe una vinculación entre objetivos específicos, estrategias, metas e indicadores, tal y como se esperaría con la metodología de marco lógico, y en ningún caso se sabe si es implementable lo que se mandata pues no hubo estudio alguno de factibilidad. Esto plantea el problema de si debe tenerse flexibilidad en cuanto a la forma en que se interpreten las metas e indicadores para poder alinearlos con los objetivos específicos y estrategias; o de si deben modificar metas e indicadores, lo que requiere que el CSE establezca un procedimiento adecuado para ello.

Sexto, aunque se listan las instancias ejecutoras responsables de cumplir con lo mandatado en el Programa, se asume que de hecho pueden hacer lo que se mandata porque se alinea con la normatividad que las rige. Esto no siempre es el caso. Aunque quienes representaban a las instancias en las mesas de trabajo mencionaron este punto en repetidas ocasiones, quienes asistían por parte de las 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 y por los retos que planteaban a las rutinas ya desarrolladas. El problema inicial de verificar si las instancias podían hacer normativamente lo que se planteaba, y en caso de que no lo pudieran hacer se propusieran cambios en la normatividad, no fue considerado. Nuevamente se insiste, además, que como no se realizó un análisis de factibilidad no se puede asumir que porque una instancia pueda legalmente realizar las acciones mandatadas que por ello de hecho pueda cumplir con ello.

Séptimo, no queda claro qué es lo que va a aportar cada instancia ejecutora al cumplimiento de lo mandatado, ni el papel que pueden y deben desempeñar las instancias ejecutoras cabeza de sector para un derecho o grupo de población dado. Como se vio en el punto anterior, se asignaron responsabilidades sin un conocimiento claro de la normatividad (aquellos

---

<sup>39</sup> 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.



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. Aunado a esto ocurre que se desconoce la forma en que trabajan las instancias ejecutoras. Para efectos prácticos, el gobierno local es una caja negra poblada de cajas negras. Es irónico que con base en aquello que se desconoce se busque modificar la forma en que actúan y producen resultados esas cajas negras. Conocer lo que deben hacer las instancias porque así lo mandata la ley no es lo mismo que conocer cómo de hecho se trabaja en la instancia. Ante esto es difícil saber qué y cómo pueden aportar a la implementación del Programa. Es más, ni siquiera se puede decir que tengan los recursos mínimos para aquello que se espera que hagan. Aunado a esto, no se consideró la división del trabajo al interior de cada instancia y entre instancias cuando se discutieron las matrices programáticas, algo que podría haber facilitado la implementación. Por lo mismo, no hay claridad en cuanto a los problemas de coordinación y cooperación al interior de las instancias y entre instancias al nivel de las sub-organizaciones (direcciones y oficinas, por ejemplo) que conforman a las organizaciones (secretarías, tribunales, por ejemplo).

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

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

Noveno, existe una limitante significativa en las matrices programáticas, limitante que sigue sin ser considerada: el análisis de factibilidad de lo propuesto, sea en cuanto a si es realizable o en cuanto a si se justifica el uso de recursos escasos y con usos alternativos en ese proyecto particular.<sup>40</sup> Esto debería ser realizado por las instancias ejecutoras para justificar por qué es o no es implementable una estrategia dada y qué se puede proponer como alternativa a lo planteado (por ejemplo, a partir de alguna actividad que ya se esté realizando y que sea

---

<sup>40</sup> Ver, por ejemplo, Robbins, Lionel: *Ensayo sobre la naturaleza y significación de la ciencia económica* (México: Fondo de Cultura Económica, 1951 [1932])



cercana o similar a lo estipulado en la estrategia). Que una instancia pueda cumplir con lo mandatado no se traduce en que tenga sentido cumplirlo.

Diez 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. Se han comentado suficientes elementos que hacen ver por qué no iba a ser una orden sencilla de cumplir.

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 plantea “Promover, respetar, proteger y garantizar el acceso al trabajo, a la salud, a la educación y a la vivienda de los pueblos y barrios originarios y de los pueblos y comunidades indígenas”. Para ello se plantea como estrategia la “Creación del proyecto de la Universidad Intercultural en colaboración con organizaciones indígenas y originarias y académicas de la Ciudad de México”. Se espera que en dos años esté listo el proyecto y que para 2021 ya esté operando. Queda la duda de cómo se sabe que se requiere dicha universidad y de si se justifica el uso de nuevos recursos o la reasignación de recursos existentes en ese proyecto. Se pueden plantear las siguientes preguntas que darían información acerca de si es un proyecto viable o de si es lo que puede ser clasificado como “ocurrencia” o “elefante blanco”: ¿existe demanda por ese tipo de estudios?; si existe, ¿cuántos alumnos y alumnas buscarían ingresar, cuántos profesores y profesoras se requerirían, cuántos cursos tendrían que ser impartidos, y cuánto presupuesto se 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?<sup>41</sup> Si no

---

<sup>41</sup> “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’.

“De esta manera, el público es el que ‘autoriza lo que es valioso’.<sup>8</sup> 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.



es posible responder a estas preguntas entonces no queda claro con base en qué se justifica la creación de esa universidad.

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

Aunque existe preocupación por garantizar que se asigne presupuesto para implementar las estrategias, el énfasis se ha centrado en el llenado de los formatos.<sup>42</sup> Sin embargo, no queda claro de qué sirve saber que se asigna un monto dado al cumplimiento de la estrategia si no se ha identificado a la población objetivo (¿cuántos son las y los sujetos de derechos que han sido discriminados y para quienes se deben destinar recursos para corregir el problema, por ejemplo?) ni si la solución propuesta tiene sentido (¿es eficiente y eficaz la solución que se propone o existen mejores alternativas?). En otras palabras, mientras no se determine primero cuánto dinero se requiere para cada estrategia que ayude a resolver un problema identificado, el llenado de los formatos de presupuestación será un ejercicio sin un referente real.

Con la implementación del PDHDF se tuvo claridad en cuanto a que se debía insertar 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. En este sentido, se modificaron los marcos de política pública, que eran (y son) la herramienta para la vinculación de las actividades institucionales (AI) con las líneas de acción del PDHDF (ahora con las estrategias de PDHCDMX). 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 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.

Como se mencionó, el segundo elemento, la relación AI/estrategias, se refiere a que, de acuerdo con el *Manual de Programación-Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto*,

---

<sup>42</sup> 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.





las unidades responsables del gasto (UR) deben de vincular las AI que programen operar durante el ejercicio fiscal con las estrategias del PDHCDMX en el contexto de la transversalización del enfoque de derechos humanos. Este procedimiento se realiza con el Marco de Política Pública de Derechos Humanos (MPPDH). En dicho documento programático se debe estimar el porcentaje que, respecto al monto total de cada AI, será destinado al cumplimiento de las estrategias. Por otra parte, el Manual especifica que el cumplimiento del formato “Estrategias del PDHCDMX a Ejecutarse” es obligatorio. Con la información vertida en ese formato se dará el seguimiento a la implementación del Programa y a la institucionalización del enfoque de derechos humanos en el quehacer público. Este formato define 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, por lo que debe ser congruente con el porcentaje estimado en el MPPDH. De esta forma, el diseño programático presupuestal permite calcular el monto total a asignado a cada estrategia. Sin embargo, no puede decirse que de este procedimiento se obtenga un presupuesto con enfoque de derechos humanos. No debe perderse de vista que lo que se presupuesta son las AI, las acciones sustantivas que realiza la administración pública y no las estrategias.

La vinculación entre AI y estrategias es parcial. En muchos casos la vinculación realizada sólo contribuye a la realización de una parte de la estrategia. Esto podría deberse a que las estrategias son muy generales o muy específicas, e inclusive no están relacionadas con las atribuciones de las instancias ejecutoras estipuladas como responsables. Asimismo, los formatos MPPDH y Estrategias a Ejecutarse no guardan congruencia entre sí, tal y como lo mandata el Manual. Esto podría deberse a que no existe coordinación intrainstitucional, es decir, entre quien llena el MPPDH y decide el monto a ejercer y quien planea 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 debe 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”.<sup>43</sup> El segundo se refiere a que “Un enfoque del presupuesto basado en los derechos exige que esas decisiones se adopten con arreglo a 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

---

<sup>43</sup> 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.





vez debe tener los debidos poderes de enmienda y tiempo suficiente para la evaluación minuciosa de las propuestas, la ejecución y el seguimiento”.<sup>44</sup> Con base en esto, un presupuesto con enfoque de derechos humanos debe contener las acciones y prioridades fijadas por el Estado para el cumplimiento de los derechos humanos. La perspectiva de derechos humanos debe tenerse presente durante todo el ciclo presupuestario, además de que, como condición indispensable, el enfoque de derechos humanos esté presente en el ciclo de las políticas públicas.

Aunque breve, esta discusión plantea cinco retos para la implementación presupuestaria del Programa. Primero, aunque formalmente se asigna presupuesto a las estrategias, no hay una vinculación real entre lo programado y lo ejercido. Se usan recursos que se asocian indirectamente a las estrategias y sin que ello lleve a un efecto en cuanto a derechos humanos. Segundo, no hay acciones y prioridades en cuanto a derechos humanos que se puedan establecer directamente en el Programa y que impacten como se esperaría de acuerdo con lo establecido por la OACNUDH. Tercero, se desconoce el costo de los derechos humanos, por lo que no se sabe si lo que se asigna es la cantidad correcto o está por arriba o por debajo de lo que se requiere. Cuatro, como se desconoce el costo de los derechos no se ha considerado cómo se tendría que reasignar el gasto público y si sería necesario considerar modificaciones a las tasas impositivas. Cinco y último, no se ha considerado que las categorías del presupuesto tendrán que ser modificadas en forma tal que se relacionaran con el enfoque y que, al mismo tiempo, se mantuvieran aquellos elementos que proporcionan la información que se espera de un presupuesto. Ante esto, debe admitirse que se tiene un proceso que no puede funcionar adecuadamente porque no se ha acotado claramente desde el diseño mismo.<sup>45</sup>

Como se puede apreciar, el Programa presenta varias características que dificultan su implementación y que se originan con la forma en que fue diseñado. Aunque no se conocían todos los elementos a considerar, se intuía que había limitaciones. Es por ello 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, en que se buscó priorizar estrategias y especificar acciones que pudieran dar cumplimiento a lo mandado, pero 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 si se relacionaban en forma marginal que llevaran a resultados diferentes a los que se hubiera esperado debido a lo que se mandataba.

---

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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.



Ante ello, se tuvo que aceptar la implementación del Programa tal y como estaba escrito. De esta forma se perdió una oportunidad y se cerraron las puertas para facilitar la implementación.

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 son corregidos generen expectativas que después serán muy difíciles o costosas de corregir. Reparar la historia del proceso no es un ejercicio académico. Es un ejercicio de búsqueda de coherencia y consistencia acorde a los principios que se usan para a partir de ciertos ideales, en este caso el enfoque de derechos humanos, lograr resolver problemas sociales. Como sea, 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. Cabe añadir una última observación. No se sabe si el Programa permite el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, aunque es poco probable asumir que así sea.

Más allá de lo se ha discutido en este apartado, el siguiente reto es la relevancia del Programa cuando se toman en consideración las otras restricciones legales que enfrentan las instancias ejecutoras y que se relacionan con la agenda gubernamental para los seis años de la administración y los planes y programas con los que se busca transformar esa agenda en acciones concretas.

Para facilitar la discusión se procederá en los apartados siguientes a considerar elementos externos a las instancias que deben implementar el Programa, que en este caso son el Programa mismo y su estatus jerárquico respecto al PGD, e internos a las instancias, que en este caso tienen que ver con la alta rotación del personal o su desconocimiento en cuanto a qué puede o no hacer la instancia para dar cumplimiento a lo mandado, por ejemplo.



#### IV. Las jerarquías legales

El PDHCDMX debería ser el documento rector en cuanto al diseño e implementación de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos para las instancias ejecutoras. Así se esperaba en el DDHDF: que fuera un programa de estado, no un programa de gobierno. No es un programa de estado y es difícil decir que sea un programa de gobierno. Sin embargo, con la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México en 2017 ocurre un cambio que puede corregir aquello que ha afectado negativamente al PDHCDMX. Debido a este cambio, este 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.

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

Tanto el PDHDF como el PDHCDMX han estado a la sombra del PGD. Sea porque iniciaron operaciones ya entrado el gobierno en turno o sea 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 centran en el actuar de las instancias ejecutoras del poder ejecutivo, y dado que se tiene mayor claridad en cuanto a los retos para el Programa en el ámbito del ese poder ejecutivo, el análisis dejará de lado a los otros dos poderes y órganos autónomos para centrarse en un ámbito.

En el caso del poder ejecutivo es el PGD “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”.<sup>46</sup> La administración pública<sup>47</sup> debe adecuarse a sus lineamientos, siendo que los programas sectoriales, institucionales y especiales –todo aquello que delimita el actuar– 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 crea, al menos, cuatro complicaciones para el Programa:

---

<sup>46</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018*, No. 1689 Tomo II, 11 de septiembre de 2013.

<sup>47</sup> 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.2.1). Ver, asimismo, el *Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México* (2019).



1. Dado que se habla de tres poderes y órganos autónomos debe considerarse si tiene sentido que exista un documento que rija las acciones éstos, en particular cuando la responsabilidad principal de la actualización, seguimiento y Espacios de Participación recae en un órgano desconcentrado del poder ejecutivo, que con sus recomendaciones parecería estar buscando la coordinación entre instancias ejecutoras de cada poder y de acciones entre poderes. ¿Tiene sentido en un sistema que se basa en la idea de poderes separados –pesos y contrapesos– buscar un documento que los una siquiera en un ámbito cuando eso es función de la Constitución? Porque parecería que eso va en contra, precisamente, de la separación de poderes. En tal caso, se asumiría que es la Constitución Política de la Ciudad de México la que ocupa ese lugar de dar una dirección general, de unificar en una forma general, a los tres poderes respetando sus ámbitos de competencia (unidad en la diferencia, diferencia en la unidad, por decirlo así). Se asumiría, entonces, que las acciones a realizar en pro de los derechos humanos, dados 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 la ciudadanía. Posteriormente se podría albergar esas acciones a realizar bajo un mismo documento.<sup>48</sup> Esto se considera en la segunda sección de este apartado.
2. Como no es el programa rector del poder ejecutivo se debilita su relevancia e impacto entre las instancias ejecutoras, y cabría suponer que incluso ante los otros dos poderes y los órganos autónomos. El hecho mismo que se actualice a mediados de una administración no ayuda a que sea relevante para una administración nueva, por lo que tal vez si esa actualización ocurriera con la nueva

---

<sup>48</sup> 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).



- se le podría dar un peso mayor e incluso se lograra que llegara a ser un programa a la misma altura o con mayor jerarquía que el PGD, asumiendo se deseara eso.<sup>49</sup>
3. Al ser el PDHCDMX subsidiario del PGD su implementación pasa a ser un asunto secundario pues se puede considerar que al cumplir con lo mandatado en cuanto a derechos humanos en el PGD se cumple lo que aparece en el PDHCDMX. Ante esto, se realizó en la SE la alineación de las estrategias del Programa con el PGD, tal y como aparece en las matrices programáticas. De esta manera se buscó dar claridad en cuanto a las relaciones que existen entre las estrategias, el PGD y los instrumentos de planeación. Al menos en teoría, esto debería haber facilitado el cumplimiento del Programa. No ha sucedido así, o eso se infiere a partir del tan limitado cumplimiento observado.
  4. El punto anterior plantea problemas en cuanto a lo exigible que pueda ser su cumplimiento no sólo en el ámbito del poder ejecutivo sino en el ámbito de los otros dos poderes y órganos autónomos.

¿Debería el Programa, entonces, sustituir al PGD para lograr una mejor implementación? Debería, siempre y cuando el Programa facilitara la planificación y la coordinación del gobierno, se pudiera adecuar a esa separación de poderes y no se atuviera meramente al poder ejecutivo. Ante esto, el formato actual del Programa, y la forma en que es actualizado, no permite creer que pueda sustituir al PGD, aunque pueda ser una guía para el actuar de los poderes. ¿Debería el Programa ser jerárquicamente superior al PGD? Sí, pero no queda claro cómo podría suceder eso. Existen razones para pensar que ello no sea factible, al menos en principio, por el mayor peso que el poder ejecutivo tiene sobre la implementación del Programa y por su papel dominante en el sistema político local. Asimismo, se podría considerar un arreglo diferente para que el Programa sea un referente, no la referencia, para “las directrices (...) del respeto a los derechos humanos”. La cuestión adicional, y que debería ser considerada, es si es posible un programa de muy largo plazo (los problemas de derechos humanos no se van a resolver en cuatro o cinco administraciones) y si, dada la forma en que se actualiza, es algo deseable.

Como se mencionó, el menor nivel jerárquico ha afectado negativamente a la implementación del Programa pues no se le ha prestado la misma atención que al PGD, a pesar de que es 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 mandata en el Programa contraviene a lo que se mandata en el PGD, o si no lo complementa, cabe asumir que no se va a realizar. Y si lo mandatado ya viene especificado en el PGD entonces cabe esperar que el cumplimiento del PGD

---

<sup>49</sup> 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).



bastaría para cumplir con lo mandatado en el Programa. Es posible que esto genere dos incentivos perversos. Por una parte, se puede considerar que como ya se cumple con lo estipulado en el PGD y derivados que no es necesario añadir un elemento adicional al trabajo que se realiza en las instancias ejecutoras y que, en el fondo, no es tan importante reportarlo a la SE. Por otra parte, podría resultar en que los otros poderes no vean urgencia en cumplir con lo mandatado pues tampoco se le presta tanta atención en el poder que ha llevado su actualización y seguimiento. No se tiene información que corrobore estas hipótesis, pero es necesario considerarlas como posibles causas, siquiera indirectas, para la limitada implementación.

Nótese que no se ha considerado en el proceso de implementación ni en el de la actualización la predominancia del poder ejecutivo y el peso que tiene en contraposición a todos los actores que conforman el proceso. Eso llama la atención pues en un sistema de separación de poderes, democracia participativa y de pesos y contrapesos el Programa debería estar más allá de la influencia y las acciones de uno de los poderes –incluso se podría alegar que el órgano encargado de dar seguimiento y evaluar la implementación no debería ser parte exclusiva de un poder–.

Asimismo, son las organizaciones de la sociedad civil las que tienen un peso considerable en el Programa, desde delimitar lo que se incluye en la actualización hasta su participación en el proceso de seguimiento a la implementación en los Espacios de Participación. De una u otra forma, esos dos actores agregados moldean el proceso de seguimiento y, como se verá en las conclusiones, afectan la forma en que se realiza y percibe la implementación misma.

Este peso de las organizaciones abre la puerta a considerar que el Programa no incluye, como tal, las preferencias de la ciudadanía –en tal caso incluye las preocupaciones y preferencias de quienes actúan como representantes de algunas personas que habitan y transitan la Ciudad de México, y en forma limitada pues no participan todas las organizaciones– y que, por lo mismo, la opinión pública no actúa como un control sobre el actuar gubernamental.<sup>50</sup> Si el Programa representara las preferencias de la ciudadanía entonces habría mayores incentivos a exigir su cumplimiento.<sup>51</sup> Si la opinión pública es indiferente al Programa entonces será difícil que sirva

---

<sup>50</sup> 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 Loeza, 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

<sup>51</sup> 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





como contrapeso a las acciones que se tomen o no 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 ser diferente en cuanto al cumplimiento e implementación.<sup>52</sup>

Aun así, la opinión pública, en forma limitada y parcial, sí 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 a lo largo del tiempo de ese gobierno. Es por medio de la opinión pública que las y los ciudadanos pueden modificar el rumbo de algunas políticas o el peso o prioridad de algunos problemas, aunque también es cierto que la atención a problemas (el llamado ciclo de atención de la opinión pública) ni es constante ni es siempre la mejor guía del actuar gubernamental.<sup>53</sup> Asimismo, está la comunicación política desde el gobierno, herramienta que en el peor de los casos resulta en manipulación y en el mejor en el diálogo con la ciudadanía.<sup>54</sup> La agenda del gobierno establece compromisos por seis años, mismos que se reflejan en acciones a realizar por parte del aparato administrativo.

Dado que el PGD es realizado por quien ganó las elecciones debe verse, por lo mismo, como el reflejo de la agenda de gobierno pues responde a los problemas sociales que se espera resuelva el gobierno. Es parte de la agenda con la que se van a resolver los problemas sociales, y no sólo estos, que afectan a la capital del país. 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

---

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).

<sup>52</sup> Ver, por ejemplo: Bennett, Scott Edward: *Applying Public Opinion in Governance: The Uses and Future of Public Opinion in Managing Government* (Palgrave Macmillan, 2017).

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> 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)





o ella representa un paquete de políticas y personas que consolidan un gobierno). En este sentido, se podría argumentar que más bien debería ser el PDHCDMX el que se alineara al PGD o que el Programa incluyera aquellos problemas por los que ganó ese equipo, que la actualización coincidiera con el inicio del nuevo gobierno para que se pudieran incluir los temas sociales de la agenda del gobierno o que las propuestas de las OSC se alinearan con la agenda de gobierno antes de proceder a actualizar el Programa. El costo es que en ese proceso se dejarían de lado aquellos elementos del Programa que no responden a las problemáticas de plazo menor que atañen al gobierno respecto a los de plazo mayor del Programa y que no tienen que coincidir con las preocupaciones y problemas que llevaron a que ganara las elecciones ese equipo –a final de cuentas, se busca que el Programa sea un programa de estado y no un programa gubernamental–, pero al menos se podría garantizar que las acciones que se mandatan en el PGD e instrumentos derivados incluyeran el enfoque de derechos humanos y, en particular, los atributos del derecho relevante en lo que se está mandando, tal y como se ha buscado realizar con el Programa.

Lo que se ha considerado son aspectos de corto y mediano plazo. Surge el problema de que el actuar gubernamental también debería ser de largo plazo (como de hecho se plantea en el PGD), es decir, se debería trabajar en políticas cuyos resultados no van a ser vistos por el gobierno que los inicie y que deben ser parte de las acciones de los gobiernos que sucesivos, independientemente de la agenda que deseen y deban priorizar. Surge la duda, entonces, si un documento como el PDHCDMX puede crear limitaciones de largo plazo en el actuar gubernamental, en especial por la experiencia que se adquirió con la actualización. ¿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?<sup>55</sup>

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, se debe considerar 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 continuidad del personal operativo en el gobierno.<sup>56</sup> Para entender el porqué de estas consideraciones es necesario considerar el problema desde una

---

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> 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]).



perspectiva más amplia que la del Programa, lo que puede conceptualizarse como las reglas del juego en el sistema político en general.

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. Sin embargo, la Constitución misma no ha sido un documento tan fijo como se podría esperar, en especial cuando se le compara con otras leyes fundamentales en otros países y que presentan más candados para ser modificadas.<sup>57</sup> 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. Claro, la facilidad con que se realicen esos cambios dependen del control que el partido en el poder tenga en el Congreso y los estados, del grado de independencia de la Suprema Corte y del sistema judicial 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. No se puede ignorar el hecho de que por años cada nuevo gobierno nacional realizó adecuaciones al documento para que su agenda pasara a ser legal, rompiendo con lo que se había realizado en 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 en el actuar gubernamental (el caso de la reforma energética).

Queda la duda, entonces, si un documento de menor jerarquía a la Constitución puede aspirar a aquello que en cierta forma se le niega al documento que debería sentar las bases de un actuar que trascendiera las necesidades y preferencias de gobiernos que se renuevan cada seis años. Dado que la Constitución no resiste las tentaciones de adecuaciones sexenales, de visiones comparativamente hablando de “corto plazo”, es difícil considerar que el Programa pueda lograr una continuidad por arriba de los cambios de gobiernos, que logre ser un programa de estado. Asimismo, es difícil considerar de qué manera pueda llegar a ser un documento que

---

<sup>57</sup> Ver, por ejemplo, “Reformas a la Constitución Política de 1917”, accesible en:

[https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reformas\\_a\\_la\\_Constitucion\\_de\\_1917](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>



tenga una jerarquía mayor que aquellos documentos que responden a las prioridades y necesidades de precisamente de los gobiernos.

Es a partir de esta discusión que debe considerarse el lugar que ocupa el Programa en la jerarquía de planes y programas que delimitan el actuar del Gobierno de la Ciudad de México y qué tan realista es que pueda llegar a ser la guía del actuar no sólo del poder ejecutivo sino de los poderes legislativo y judicial.

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, nuevamente de acuerdo con la Constitución local. 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 constitucional. 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 el 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 su agenda, que en parte responde a demandas sociales, a menos que esas restricciones sean para avanzar y lograr esa agenda. Debería considerarse, entonces, que los derechos humanos compiten por la atención de gobiernos que no están en posibilidades de sólo considerar la realización de los derechos humanos, presentes o futuros. No existen las condiciones, entonces, 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 –que, en tal caso, coincida con la agenda que desea promover el gobierno durante sus seis años–.

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, como se ha podido corroborar en varios países. En breve, existen muchas condiciones que hacen difícil creer que un programa de derechos humanos pase a ser la fuente máxima del actuar gubernamental (aunque esté por abajo de la Constitución).

En la jerarquía de documentos rectores del actuar gubernamental, debe reconocerse que el PDHCDMX no cuenta con una historia muy afortunada. El Programa, presentado un año después del Diagnóstico de Derechos Humanos (2008), no contó con una ley sino 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 refiere a la LPDHDF, sino que se refiere al Mecanismo.

Para efectos prácticos, el PDHCDMX sigue siendo un programa principalmente del poder ejecutivo, aunque abarque a los otros dos poderes, y sigue siendo un documento secundario ante otros que rigen el actuar del poder ejecutivo local. Parte de la explicación reside, como se vio, en el ciclo electoral y sus efectos sobre el ciclo político. Por una parte, lo crea un gobierno y lo hereda otro, que a su vez lo actualiza para heredarlo a un tercer gobierno, y así mientras se decida que tiene sentido mantener vivo al Programa (aunque esto debería adquirir un tono diferente con la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México). Por otra parte, son las OSC las que buscan que el Programa dé continuidad al actuar gubernamental, independientemente del partido que gane el poder, sin que quede claro que todas o la mayoría de las organizaciones apoyan al Programa o la forma y alcances que tiene. De hecho, es difícil saber el nivel de apoyo que tiene el Programa como para pasar a ser aquello que determine el actuar gubernamental, duda que se extiende al MSE mismo. En otras palabras, no existe evidencia que permita considerar que existen condiciones para que el Programa sea el documento rector del actuar gubernamental.

Es aquí que debemos considerar a la Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Gracias a lo que se establece referente al Sistema Integral de Derechos Humanos es que se puede considerar que el Programa podrá tener más importancia en delimitar el actuar gubernamental porque en la Constitución se priorizan los derechos humanos como responsabilidad gubernamental. Cierto, pero 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 PDHCDMX a menos que se logre que el Sistema esté al mismo nivel que el Sistema de Planeación (en cuanto al poder ejecutivo) y que no sea visto por los otros dos poderes y órganos autónomos como un documento del poder ejecutivo sino como reflejo de 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 los arreglos institucionales tales que lo que se haga en el poder ejecutivo (la actualización y el seguimiento y evaluación del Programa, además de las actividades de los Espacios de Participación) no se vean como algo que ocurre en ese poder sino como algo que está bajo la Constitución y por arriba de los tres poderes.

Ahora bien, esto no se traduce en que se deba aceptar cumplir lo mandado en la Constitución sin tener mayor información en cuanto a si es realizable y en cuanto al costo que ello puede conllevar. En principio es entendible que se cubran todos los derechos existentes y por existir y que se busque acabar con los problemas de discriminación y vulnerabilidad. El problema reside en saber si se tienen los recursos para ello y qué consecuencias tiene destinar esos recursos a ese objetivo. Asimismo, mientras no se conozca el costo real de los derechos –de cada uno de los derechos– será difícil saber si es cumplible o no lo que se mandata en la Constitución y lo que se mandata en la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos.



Tal vez sea necesario primero aceptar la realidad política e institucional que ha limitado al Programa para entonces poder considerar arreglos diferentes en cuanto a cómo puede incidir el Programa sobre el actuar gubernamental. Debe considerarse, entonces, que ver al Programa como un documento más importante que otros no va a ocurrir a menos que se logre cierta separación respecto del poder ejecutivo, aunque siga siendo responsabilidad de ese poder. Como se mencionó, se debe considerar el contexto político en el que debe operar, uno en que la continuidad que se establece a nivel constitucional no se sigue por los cambios al documento mismo y en que los programas que dirigen y delimitan el actuar gubernamental son modificados con cada nueva administración. La irrealidad reside en tener un programa que se asume no es gubernamental pues debe regir el actuar de todos los gobiernos que ganen las elecciones, pero que es diseñado y aprobado durante el periodo de un gobierno y queda como recuerdo durante al menos los tres primeros años del nuevo gobierno, que puede o no coincidir con los problemas y prioridades que ahí quedaron plasmados. No queda claro por qué un nuevo gobierno deba seguir atendido o restringido por aquello que se consideró como relevante en una administración anterior.

No se puede dejar de lado la realidad política e institucional en la que debe operar el Programa. Se asume en forma implícita que se pueden dejar de lado los retos y problemas que dificultan la implementación gracias a las características del sistema político y las peculiaridades de la Ciudad. Al perder de vista el contexto en que debe ser implementado se pierde el primer elemento que ayudaría a delimitar los alcances y posibilidades del Programa, precisamente lo que haría del mismo una herramienta más realista y, por lo mismo, útil. Es por ello que se ha comentado la necesidad de que el Programa sea actualizado al inicio de cada nuevo gobierno. A esto se puede añadir que debería ser trabajado en forma paralela con el PGD para que entonces los apartados de derechos humanos se alinearan completamente y pasaran a ser una restricción más real sobre el actuar gubernamental. A final de cuentas la prueba del argumento reside en que eso ocurra empíricamente.

Para concluir esta sección, se deben considerar dos elementos adicionales. Por una parte, mientras no se tenga un conocimiento más detallado acerca de cómo funcionan las instancias ejecutoras será difícil poder mejorar la implementación del Programa. Esto requiere no sólo saber qué hacen y cómo lo hace, sino incluso considerar la posibilidad de ingeniería institucional para mejor adecuar a las instancias a lo que se requiere para la correcta implementación del Programa.<sup>58</sup> Por otra parte, debido a que no se conocen las preferencias de las y los ciudadanos es difícil esperar que exista apoyo por un documento que no representa sus preocupaciones. Esa relación entre preferencias ciudadanas 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

---

<sup>58</sup> 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*.



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. La propuesta de Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Inicialmente no se había considerado incluir algún análisis de la Ley del Sistema (LSIDHCDMX) en el documento, pero como la propuesta fue dada a conocer el 28 de mayo del año en curso se decidió retomar algunos de sus elementos pues existen coincidencias entre lo que se ha detectado en cuanto a retos para la implementación del PDHCDMX y lo que se considera en la propuesta.

Un primer elemento a considerar es que la Constitución determina el rango del Programa y los objetivos que deberá cumplir el Sistema Integral de Derechos Humanos (SIDH). El artículo 5, 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. Sistema de planeación y evaluación, se establece que:

4. 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 apartado B. De la planeación de ese mismo artículo 15, 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 propuesta de 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 implementa 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. Sin embargo, podría ser que en la propuesta de ley se solventaran algunos de esos retos detectados.

En la sección I. Exposición de motivos, se establece 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.

Más allá de cuáles son los objetivos del SIDH, se aclara la relación del SIDH con el Sistema de Planeación de la Ciudad de México (SPCDMX): el primero proveerá los criterios orientadores para la planeación tanto del SPCDMX “como la realizada por las instancias de planeación y programación de los poderes legislativo y judicial y los órganos constitucionales autónomos”. Contrario a lo que parecía establecerse en la Constitución, este elemento permite que el Programa adquiera un peso significativo, haciendo que el enfoque de derechos humanos pueda permear mucho mejor en el actuar de los tres poderes y de los órganos autónomos. Con esto parecería resolverse una de las limitantes ya consideradas.

Un primer elemento que llama la atención de la ley es que en el artículo 7 se plantea un objetivo global que, se asume, ayudará a dar un contenido más claro a los objetivos específicos que deba perseguir 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 y mejorar sus condiciones de vida, y facilitar el acceso pleno de éstos al ejercicio integral de los derechos humanos.

Por la forma en que está redactado, se asumiría que la evaluación de lo que se haga con el Programa deberá incidir 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). En el artículo 11 se detallan las acciones que se deberán realizar para determinar los problemas que deben ser atendidos y la información que se recabará para determinar avances, retrocesos o estancamiento. Es particularmente notable lo que se especifica en el apartado a) del artículo: “Evaluación y análisis para determinar las demandas de las personas titulares de derechos en la materia y las correspondientes obligaciones de los titulares de deberes, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización de los derechos”. Lo propuesto se complementa con lo estipulado en el apartado b): “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”. Lo referente a los entes obligados



(aquello que se ha identificado a lo largo del documento como instancias ejecutoras, pero que adquiere otro significado con la propuesta de ley) obliga a abrir las cajas negras son las burocracias gubernamentales. Esto es un paso significativo para resolver algunos de los retos considerados. Lo más notable del artículo 11 es el énfasis en la resolución de problemas de abajo a arriba, es decir, a partir de aquello que afecta a las y los sujetos de derechos, dadas sus perspectivas, por lo que se deberán diseñar acciones que permitan resolver esos problemas con base en la información que den las y los sujetos de derechos.

Aunque meritorio, debe considerarse que mientras no se tenga esa información, tanto por parte de las y los sujetos de derechos como por parte de los entes obligados, podría resultar limitado un programa que se diseñara a partir de información incompleta o a partir de lo que se considere son los problemas que afectan a las y los sujetos de derechos, precisamente el problema que ha afectado a los dos Programas y que podría afectar al nuevo Programa si se actúa con premura, a menos que se identifique claramente a un grupo poblacional en particular como inicio del proceso. Es posible que ese sea el objetivo del artículo 12 en cuanto a que el “Sistema velará por que el proceso de planeación y toda acción gubernamental tenga por objeto contribuir directamente a la realización de uno o varios derechos humanos”, y no a todos, como ha sido el planteamiento hasta el momento.

En cuanto a los objetivos específicos, el artículo 2 de la propuesta establece aquello que deberá hacer el SIDH: 1. Concertación, establecimiento y seguimiento de acuerdos vinculantes entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los organismos autónomos, las alcaldías, las organizaciones de la sociedad civil y la academia; 2. Consolidar la efectividad y garantía de los derechos humanos y las libertades inalienables de las personas; 3. Establecer el conjunto de mecanismos sustantivos y procesales, esfuerzos, funciones, instituciones, instrumentos, políticas y servicios de las acciones gubernamentales que, relacionados y coordinados entre sí, se dirijan al cumplimiento de objetivos, metas y acciones comunes para la promoción, protección y realización de los derechos humanos. En el artículo 5 se añade que “las autoridades atenderán las tareas de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones de derechos humanos en el ámbito de su competencia”. Por su parte, en el artículo 13 se listan las facultades del Sistema (articulación entre los entes obligados; evaluar la acción gubernamental; reorientar la acción gubernamental; elaborar y actualizar el Programa; elaborar diagnósticos; con el Instituto de Planeación y el Consejo, criterios que orienten la planeación y la elaboración de los indicadores de derechos humanos; monitorear el cumplimiento del Programa; diseñar medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa; y promover la relación gobierno-sociedad civil para identificar problemas y propuestas de solución – que, en tal caso, quedan especificadas en el artículo 11, apartado a).

En el artículo 4 se establecen los instrumentos (herramientas) para que el Sistema cumpla con sus funciones: diagnósticos, Programa, medidas de nivelación, inclusión, acciones afirmativas, opiniones de congruencia de instrumentos de planeación y programación,



documentos metodológicos para la elaboración de indicadores de derechos humanos, Plataforma Integral de Seguimiento de Indicadores de Derechos Humanos y recomendaciones de reorientación de acciones gubernamentales. Estos instrumentos “deberán ser congruentes con los instrumentos del Sistema de Planeación y demás instancias de planeación, programación y presupuestación”. Podría ser que se contemple un proceso iterativo entre el SIDH y el SPCDMX para lograr esa congruencia, expectativa que se deriva de lo estipulado en el artículo 8: “La planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos destinados a su cumplimiento serán producto de la coordinación efectiva (...) Por lo tanto, todos los programas, acciones y prácticas de los entes públicos asegurarán el reconocimiento, la promoción, concreción, protección y defensa de los derechos humanos, de conformidad con sus competencias y atribuciones, así como para el cumplimiento de la presente Ley”.

No se consideran los otros artículos relacionados con la composición del Comité Coordinador o de la Instancia Ejecutora. Tal vez sea necesario considerar las dinámicas que se han dado en el CSE durante su existencia y el que sean doce integrantes del Comité Coordinador en cuanto a las posibles dinámicas de voto (artículos 15 y 16).

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 aun no considerados. Sin embargo, también de 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 sujetos 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 las instancias ejecutoras: es poco probable que en dos o tres meses se pueda hacer un mapeo de todas las burocracias que existen en los tres poderes. 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 sujetos de derechos. Estas consideraciones en nada reducen el hecho que es una noticia excelente 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.

Con esto se concluye la revisión, siquiera somera, de los elementos externos a la implementación. Ahora se procede a considerar algunas de las problemáticas al interior de las instancias ejecutoras que afectan en forma negativa la implementación del Programa.



## V. Los retos creados por las instancias ejecutoras

Más allá de los problemas que se puedan detectar en el proceso de actualización, en el documento y en el papel subsidiario que el Programa juega entre los documentos rectores del actuar gubernamental está el problema de lo que hacen o dejan de hacer las instancias ejecutoras, dados los recursos con los que cuentan.<sup>59</sup> 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 encargadas. 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 (no decisiones) o acciones (inacciones) 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 que nos atañe, se considera que la causa principal que afecta negativamente la implementación es el desconocimiento en cuanto a lo que mandata el Programa. Existen otras causas por considerar, mismas que han sido analizados en los informes que se han presentado por parte de la Subdirección, por lo que se hará una revisión breve de lo que se sabe para considerar elementos adicionales.<sup>60</sup>

El problema más grave que enfrentan las instancias ejecutoras es que hay 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, se establecen rutinas, dados los recursos con los que se cuenta, que en este caso se deben alinear con la institucionalización del enfoque de derechos humanos. Con el cuestionario SIIMPLE se ha buscado recabar información en cuanto a los recursos con los que cuentan las instancias ejecutoras, recursos que deberían permitirles desarrollar rutinas que faciliten el seguimiento a la implementación del Programa al interior de las instancias.

El reto en este caso reside en que deben coordinarse dos procesos. Por una parte, se debe asignar el trabajo adecuado a la unidad administrativa adecuada, es decir, aquellos elementos de la estrategia que deban ser atendidos por las diferentes sub-organizaciones que conforman a la organización completa (las oficinas y direcciones de la instancia ejecutora). Por otra parte, se debe dar seguimiento a lo que hacen y los avances que se logran para reportar esa información en el cuestionario SIIMPLE. Si una instancia ejecutora cuenta con personal capacitado en esas funciones, si conoce las formas en que se trabaja al interior de la instancia, si no tiene asignadas otras funciones y si cuenta con el respaldo de la o el titular entonces será más sencillo poder

---

<sup>59</sup> 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–.

<sup>60</sup> Ver nota 1, p.3



implementar el Programa. En caso contrario se deberá considerar que es difícil ocurra dicha implementación.

Gracias al cuestionario SIIMPLE se tiene una muy buena idea de los recursos con los que cuentan las diferentes instancias ejecutoras.<sup>61</sup> Debe aclararse, sin embargo, que existen dos limitaciones en cuanto a la información que se tiene respecto a la misma.

Primero, se tiene información detallada en cuanto a los recursos con los que cuentan las instancias ejecutoras. Eso permite tanto un corte vertical como uno longitudinal en cuanto a si las instancias se ven mejor preparadas para enfrentar los retos que representa el Programa. Sin embargo, tener los recursos no es lo mismo que saberlos usar para obtener los resultados que se esperan. 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 es algo que no se ha analizado porque no se cuenta con recursos para ello.

Segundo, la información que se tiene al respecto, aunque empírica, no ha sido considerada en forma que permita relacionar cómo los recursos con los que cuenta la instancia ayudan a explicar los resultados que se observan (los avances o no en la implementación). No se han relacionado las dos navajas de la tijera, por decirlo así. El reto, en este caso, reside en la forma en que se busque determinar cómo el proceso al interior de las instancias ejecutoras determina los resultados observados. Cabe aclarar que no se ha realizado porque no se cuenta con las observaciones suficientes para ello y porque no se cuenta con los recursos necesarios para ello (asumiendo se tuvieran los recursos suficientes). Se plantea esto porque eventualmente va a ser necesario hacer ese análisis pues son 69 instancias ejecutoras las mandatadas en el Programa. De una u otra forma, las instancias siguen siendo “cajas negras” sobre las que se sabe muy poco. El cuestionario sobre institucionalización ayuda a determinar algunos de los recursos que existen y posibles restricciones que ayuden a explicar la forma en que trabajan las instancias y el porqué de los resultados observados. Sin embargo, la limitante es que eso no responde a la forma en que deba 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 para cuando sea necesario y posible realizarlo, sin que por ello se niegue todo lo que se ha aprendido hasta el momento.

---

<sup>61</sup> Humanos (el recurso más importante de todos), financieros, materiales. Para este apartado el énfasis es en los primeros.





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:

$$y = f(x_i)^{62}$$

siendo que:

$$y = a_0 + a_1x_1 + a_2x_2 + \dots + a_nx_n + \varepsilon^{63}$$

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 la “fuerza” (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  $\varepsilon$ , el error.<sup>64</sup>

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 al seguimiento del Programa). Para simplificar llamaremos  $x_1$  al conocimiento del Programa,  $x_2$  al personal capacitado y  $x_3$  a oficina con funciones únicas. Asumamos, 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 porque

---

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> 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).



meramente se está ejemplificando lo que se debería analizar cuando se tuvieran 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 ( $x_2$ ). Esto nos indica es que 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.

Lo que indica este análisis es que es la interacción entre recursos 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  $y_t = f(x_{it})$ , 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.<sup>65</sup> 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 porque 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 indirecta se ha considerado, por ejemplo, en la *Relatoría del Seguimiento a la Institucionalización del PDHCDMX*.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> *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.

<sup>66</sup> Ver nota 31, p.27



Como se vio en el apartado anterior, tanto el PDHDF como el PDHCDMX comparten una problemática: no forman parte importante del actuar gubernamental –es notable el desconocimiento del Programa entre quienes deben implementarlo– y que no parecen ser vistos como herramientas para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos (algo difícil cuando lo que se exige del Programa es su implementación tal y como está escrito). Existe la posibilidad que haya pasado a ser visto como una serie de instrucciones que deben ser cumplidas, sin más. No se puede saber si es el caso o no pues no se ha recabado información en cuanto a cómo se entiende lo que se plantea en el documento, ni se ha realizado un esfuerzo por traducir los elementos considerados en los objetivos específicos, estrategias, metas e indicadores en acciones administrativas que permitan o faciliten implementar lo mandado. En otras palabras, existen ambigüedades que deberían haber sido corregidas pero que no lo han sido.

Debido a que no siempre hay claridad conceptual y en cuanto a metas y formas de alcanzarlas, no es de extrañar que no haya claridad en cuanto al perfil del personal que se requiere para dar seguimiento a la implementación del Programa al interior de las instancias ejecutoras; el número mínimo de personas que deban participar en ese proceso; la garantía de que no tengan otras actividades que realizar excepto el seguimiento a la implementación; la existencia de una oficina dedicada únicamente al seguimiento; la capacitación que se le deba proporcionar a esas personas; las instrucciones en cuanto a lo que deben y pueden 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 hace, por qué y los problemas que se detectan; el conocimiento detallado de lo que hace 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 siguen para alcanzar sus objetivos locales y globales, entre muchos otros elementos.

Aunado al listado está el problema de la rotación del personal. Aprender una tarea conlleva diferentes costos. En que una persona aprenda lo que se requiere para dar seguimiento al Programa es 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 traduce en que la persona no tenga idea de a quién debe dirigir las actividades por desarrollar o que no sepa cómo recabar la información que se requiere para determinar qué ocurre con la implementación.

A pesar de estas limitantes, debe insistirse en dos elementos. Primero, es imperativo que todo el personal de cada instancia ejecutora conozca a detalle lo mandado 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 ha detectado que se lleve 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 ha detectado la realización de ejercicios para traducir lo que se especifica en objetivos específicos, estrategias, metas e indicadores en acciones concretas que sean administrativamente factibles, ni los recursos que se requieren para esas acciones. No se puede encontrar evidencia en cuanto a que se haya planificado cómo se iba a trabajar en lo mandado y quién sería responsable de ello. Sólo se puede concluir que al interior de las instancias ejecutoras el seguimiento a la implementación sigue siendo un deseo.

Un elemento adicional que llama la atención es que, en caso lo mandado no fuera directamente implementable, las instancias ejecutoras no hayan considerado al Programa como una herramienta para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Ni siquiera se han presentado sugerencias o comentarios en cuanto a cómo se podría lograr lo que se mandata. Una conclusión, preocupante sin lugar a duda, es que no se están realizando esfuerzos para entender lo que se mandata y su relevancia.

Un problema adicional es la alta rotación de personal. Desde el PDHDF se ha detectado que entre reportes (inicialmente trimestrales, ahora semestrales) sean personas diferentes quienes responden el cuestionario SIIMPLE. También se ha detectado que no siempre es desde la misma área que se reporta el cuestionario. Aunado a esto, se ha detectado que no se guardan registros sobre lo que se ha reportado entre periodos y menos cuando ocurre un cambio de gobierno. Debe considerarse que es muy posible que en el primer reporte que se haga en 2019 se detecten vacíos significativos en la información reportada pues en muchas instancias ejecutoras se ha procedido a cambiar a todo el personal.

Un comentario final: se habrá notado que a lo largo de esta discusión se ha mencionado poco lo que se había discutido en los apartados anteriores. Si se toma en consideración esa información entonces 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; no se sabía si sería factible adecuarlo 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 es el documento rector para el actuar gubernamental; ni siquiera para el poder ejecutivo.

Lo más interesante es que a pesar de todas estas desventajas sí se ha trabajado en lo que se mandata, 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 son los más importantes para explicar por qué la implementación del Programa muestra tan pocos avances. Como se vio, existen razones que explican este atraso, que van desde el Programa mismo hasta problemas que se han detectado al interior de las instancias ejecutoras. Entender el atraso en la implementación adquiere mayor relevancia cuando se considera la Ley para el Sistema Integral de Derechos Humanos. Existen retos aun no resueltos en cuanto al diseño institucional que sea más adecuado, es decir, que permita que el PDHCDMX sea la guía para el diseño de las políticas públicas que deben implementar los tres poderes y órganos autónomos de la Ciudad de México. Se retoma este tema al final del apartado.

En cuanto a los problemas para la implementación, y para facilitar la discusión, 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 por qué existen esas limitaciones) y se consideró que incluso si el Programa no hubiera presentado esos problemas que eso 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 la supeditación de éste ante el PGD (es decir, el PDHCDMX es secundario respecto a los problemas que se detectan en el PGD), el que los arreglos institucionales corresponden a una época previa a la visión de los derechos humanos como guía del actuar gubernamental y a que hay elementos del sistema político mismo que dificultan la viabilidad del Programa.<sup>67</sup>

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 puede asumir que la lectura del diagnóstico sea algo que se realiza previo a la implementación de lo estipulado en las matrices programáticas); la alta rotación de personal (y los costos que ello conlleva en cuanto al tiempo de aprendizaje previo a poder entender qué se requiere hacer para cumplir con el Programa); la reasignación de funciones del personal encargado de dar seguimiento al Programa (con el costo que es gente que puede o no tener un conocimiento detallado de cómo sea el funcionamiento de la instancia ejecutora); y la asignación presupuestal (que no se corresponde ni con lo que mandatan las estrategias y que dicha asignación no se puede relacionar con la implementación aunque se pueda relacionar con lo mandado). Aunado a esto está el hecho que no se ha

---

<sup>67</sup> 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.



encontrado evidencia sobre procesos de planeación en que se determine qué del Programa se va a hacer en el año, con cuántos recursos y con qué resultados.

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 ha sido tan lenta. Estos elementos no son adicionales, pero sí ponen en duda tanto si es posible la implementación completa del Programa, tal y como está diseñado, como de si se avanza en dicha implementación que se vaya a lograr lo que se espera.

En cuanto al diseño del Programa, se mencionó que responde a las preocupaciones de las OSC que participaron en el proceso de actualización, sin que por ello se traduzca en un documento que responda a problemas sociales o incluso a problemas sociales que estén en la agenda gubernamental. Esto nos lleva a considerar varios ejercicios que se deberían haber realizado en su momento y que tal vez fuera necesario realizar.

Primero, el Programa no se construyó a partir de las preocupaciones de la población, sino a partir de las preocupaciones de las organizaciones que, en tal caso, representan a poblaciones específicas, no a la población en general. Sería necesario considerar este elemento, es decir, buscar formas en que el documento rector de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos parta de las y los sujetos de derechos –sin que ello se traduzca en que las preocupaciones de las OSC no deban ser incluidas–.<sup>68</sup>

Segundo, no se llevó a cabo un ejercicio de factibilidad política y técnica, como mínimo. 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 lo que se estaba proponiendo. Al mismo tiempo, 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. En ningún momento se consideró necesario garantizar que lo que se mandataba respondía a problemas sociales o si era, más bien, un listado de preocupaciones de quienes habían participado en el proceso de actualización. Sin un mínimo de información adecuada se decidió llevar a la implementación aquello que no se sabía si era implementable.

---

<sup>68</sup> 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)





Como no se realizó un análisis de factibilidad del Programa no era posible garantizar que se lograra la implementación, así que lo que se observa actualmente no debería ser razón de sorpresa. Se tomó la decisión procederse 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. Eso fue un error pues no había garantía alguna que lo estipulado fuera implementable, como ya se comentó.

Tercero, dado que no se llevaron a cabo análisis de factibilidad, se debería haber procedido a una evaluación inicial en cuanto a qué se requería para la implementación., es decir, antes de implementar se debería haber procedido a considerar lo que se solicitaba para determinar no sólo si era factible dada la normatividad sino si era realizable desde el punto de vista administrativo. La Secretaría Ejecutiva podría haber propuesto ese ejercicio, pero se imaginaria que en las instancias ejecutoras lo habrían realizado sin necesidad de que se les solicitara. A final de cuentas, es parte de la planeación anual (o si no lo es entonces debería serlo). No se tiene información en cuanto a que desde las instancias ejecutoras se haya realizado dicho ejercicio. Así que aunado al optimismo desde la presentación del Programa se pasara al optimismo de poder cumplir con lo mandatado.

Cuarto, en los Espacios de Participación 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 esto iba a resolver algunos de los problemas que se consideraron en los dos puntos previos. Sin embargo, hubo un impedimento: no siempre se hizo ese ejercicio con base en lo que se estipulaba en el Programa. Esto resultó en que la agenda de trabajo no reflejara al Programa. Tal vez el elemento a considerar es que surgieron nuevos problemas posteriores a la publicación del Programa y que quienes participaban en los Espacios consideraban que era mejor resolver éstos que lo mandatado.

Quinto, 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 el Programa), no era sencillo entender las variaciones en la información reportada por semestre – algo que se mencionó en el primer apartado–. Esto dificultó que desde la Secretaría Ejecutiva se pudieran realizar recomendaciones puntuales al Comité de Seguimiento y Evaluación sobre cómo lograr una mejor implementación. No es de extrañar esto pues el desconocimiento acerca de las formas en que se trabaja al interior de las instancias ejecutoras no ayudó en este caso.

Sexto, otro ejercicio que se debería haber realizado era 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 si hubieran existido.



Más allá de los ejercicios que se deberían haber realizado 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 permiten profundizar en dichos análisis. Es por ello que se necesita profundizar en la sistematización de la información en forma que permita corroborar mejor el efecto de las variables que han sido identificadas. Además de lo que se ha logrado en cuanto a las metodologías con que cuenta la Subdirección de Evaluación y Seguimiento a Indicadores, se considera que sería relevante revisar el apartado metodológico que se presentó en el informe sobre la institucionalización y la implementación en 2014 y al que se hizo referencia antes en este documento.

A continuación, se consideran tres ejemplos que ilustran lo que se ha discutido.

Primero, se considera que una menor rotación en el personal es deseable. Ello se traduce en que la curva de aprendizaje será menor con el paso del tiempo. 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, en este caso para el cumplimiento de lo que se espera con el 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 que han adquirido mayor conocimiento y adquieren mayores responsabilidades más allá de lo que se requiere para garantizar una adecuada implementación del Programa entonces es posible que no se detecten mejoras en la implementación pues es posible que la persona que sabe más tenga menos tiempo para dedicarle al Programa. Es a lo que se hacía referencia cuando se consideró el tema de las condiciones necesarias y suficientes. Una condición necesaria para la exitosa implementación del Programa es el que se tenga conocimiento sobre el mismo, siendo que una condición suficiente es que se tengan los recursos mínimos necesarios para poder hacer eso (siendo que 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.

Un 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 (se llega a asignar un presupuesto del que no existe relación con lo que de hecho se ejerce) y que no hay un presupuesto con enfoque de derechos humanos (algo que se vislumbra en un futuro lejano, tal vez), ni siquiera un presupuesto claramente asignado a las estrategias, está el problema mucho más complicado de determinar para qué se necesitan recursos para el cumplimiento de los derechos humanos y a cuánto debería ascender ese presupuesto. No se han realizado análisis en cuanto al costo de los derechos humanos, su impacto sobre las finanzas públicas, lo que se debe recabar o los gastos que se deben reducir, las reasignaciones presupuestales por realizar, para saber si el costo es aceptable. En este caso 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 humanos, en especial en una época de restricciones presupuestales y de derechos humanos emergentes. Se requieren impuestos para solventar los gastos que generarán los derechos humanos. 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).<sup>69</sup> Aunque no sea lo que se establece en las discusiones sobre derechos humanos, es necesario considerar que no es posible escapar de la existencia de recursos limitados con usos alternativos.

Finalmente, y algo que no se discute y es 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.<sup>70</sup> 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. A final de cuentas, el Programa, la SE y el MSE son instrumentos (herramientas) para dar seguimiento a la implementación y ayudar a entender lo que sucede para emitir recomendaciones que ayuden a mejorar el proceso una vez que se hayan entendido los mecanismos que explican los resultados observados (hacerlo más eficiente y efectivo, algo que coadyuvará 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. Por ejemplo, aunque es indispensable conocer si una instancia ejecutora puede o no realizar ciertas acciones (conocer su marco normativo), eso es una condición necesaria mas no suficiente, como ya se explicó en el apartado uno.

La falta de un lenguaje y conocimiento común a veces ha llevado a una situación de conflicto, latente o abierto, en el seno del CSE. Ello ha resultado en que el seguimiento al Programa sea a partir de expectativas que no pueden 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. El riesgo cuando se llegaban a desacuerdos importantes

---

<sup>69</sup> Ver Holmes, Stephen, and Cass Sunstein: *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes* (New York: Norton, 1999)

<sup>70</sup> 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.



es que se generaban tensiones y posicionamientos que conducían a aumentar la desconfianza, distraendo 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 así garantizar que no se pierda de vista que el reto compartido entre OSC, academia y gobierno es la implementación del Programa para resolver los problemas detectados.

Es por estas razones que se requiere un lenguaje común y un conocimiento mínimo en cuanto a cómo funciona el gobierno y las políticas públicas. Con ello se podría generar mayor confianza respecto a lo que hacen las diferentes partes y se reduciría el papel que juegan las creencias y esperanzas en el proceso de implementación. Es 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 que conforman el MSE y en las instancias ejecutoras. Aunque se han ofrecido cursos de capacitación, no son sustitutos para una lectura cuidadosa y detallada que permita entender mejor lo que se hace y lo que se debe hacer.

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)

: *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)

La lista no pretende ser exhaustiva pero sí pretende incluir libros que faciliten el desarrollar un lenguaje común. La obra de Imre Lakatos sobre programas de investigación debería ser otra lectura obligatoria, pero puede resultar demasiado densa dados los objetivos que se persiguen en el MSE.<sup>71</sup>

Ahora bien, es un hecho que el MSE va a transitar al SIDH. Es un hecho que en la propuesta de LSIDHCDMX se presentan elementos que hacen suponer se van a poder solucionar varias de las carencias que han limitado a la LPDH, RMSE, PDHDF y PDHCDMX. Existen elementos que hacen suponer arreglos institucionales mucho más adecuados a los problemas que se buscan resolver con un programa de derechos humanos. Eso, a su vez, debería facilitar la implementación y el seguimiento a la misma y, más importante, aumentar la posibilidad de que se realicen los derechos humanos. Sin embargo, no se puede olvidar que siguen presentes los elementos que han dificultado la implementación del PDHCDMX, como el que las instancias ejecutoras sigan siendo cajas negras o no se conozcan las preocupaciones de las y los sujetos de derechos. En cuanto a las instancias, no es sólo el problema de abrir las cajas negras, sino el de entender problemas de cooperación y coordinación intrainstitucional y, más complicado aún, el de la cooperación y coordinación interinstitucional (el primer reto en este segundo caso lo enfrentarán el SIDH y el SPCDMX). En cuanto a las y los sujetos de derechos, se consideran ajustes al Programa para que responda mejor a las demandas de las personas. Eso tiene sentido, pero es una solución que puede enfrentar otros problemas. La propuesta de LSIDHCDMX está basada en una forma lineal de pensamiento, siendo que muchos de los problemas que se enfrentan se entenderían mejor recurriendo al pensamiento complejo.<sup>72</sup> Existen problemas emergentes, problemas que no se pueden considerar por adelantado y que pueden requerir una flexibilidad significativa al menos para algunos temas. Eso no es algo que se pueda plantear en una ley o en un reglamento, pero sí es un problema que afecta la necesidad de crear rutinas por parte de las burocracias y la necesidad de responder a demandas emergentes por parte de las y los sujetos de derechos. El riesgo es que planeación y derechos humanos puedan responder a incentivos contrarios que no faciliten la arquitectura que se propone.

En conclusión, y regresando al PDHCDMX, aunque existen problemas serios en la implementación del Programa, no debe descuidarse que este es un ejercicio relativamente nuevo y que, por lo mismo, existe mucho por aprender. Las áreas de oportunidad son muy amplias. Los

---

<sup>71</sup> Lakatos, Imre: *Escritos filosóficos. La metodología de los programas de investigación científica* (Madrid: Alianza Editorial, 2007)

<sup>72</sup> Ver nota 68, p.54 para una idea de la teoría de la complejidad aplicada a las políticas públicas.



errores detectados no deben verse como errores fatales. Es cierto que se deberían haber evitado pues son recomendaciones que se conocen perfectamente en el estudio y análisis de las políticas públicas y en los estudios y análisis sobre representación. El hecho es que no se consideraron y que aún se está a tiempo de 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: no se tiene idea de cómo funciona el gobierno de la Ciudad de México y no se entiende el efecto que tiene el 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 –.