



---

---

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

**UNIDAD XOCHIMILCO**

**División de Ciencias Sociales y Humanidades**

**TRANSVERSALIDAD DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA  
FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO: ANÁLISIS  
DEL INSTITUTO DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y PROSPECTIVA DE LA CIUDAD  
DE MÉXICO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**P R E S E N T A:**

**Cruz Santiago Beatriz Viviana**

**Directora de tesis:**

**Dra. María del Pilar Berrios Navarro**

**Lectores:**

**Dr. Manuel Canto Chac**

**Mtra. Laura Olivia Carrillo Martínez**

**Ciudad de México, diciembre de 2022**

## AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco, por alentar a cada uno de sus estudiantes a no claudicar en el camino.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que a través de sus estímulos promueve la investigación en pro de presentes y futuras generaciones.

A la Dra. María del Pilar Berrios Navarro, quien siempre me motivó en el desarrollo de este proyecto y por su invaluable apoyo.

Al Dr. Manuel Canto Chac y a la Mtra. Laura Olivia Carrillo, por sus valiosos comentarios y contribuciones a este proyecto.

A mis profesoras y profesores de la maestría, por preocuparse y ocuparse de nuestra formación académica.

A integrantes del IPDP y de la IESIDH, por sus testimonios y el tiempo brindado durante el trabajo de campo.

A mis compañeros de generación Angélica, Jesús y Karla, por todos los momentos y aventuras compartidas.

A mi familia, en especial a mi mamá Matilde, por ser mi persona favorita en este mundo.

A Luis, quien siempre me alienta y acompaña en cada reto que me propongo.

A todas aquellas personas que ponen su grano de arena para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

## RESUMEN

En la Ciudad de México se han desplegado una serie de acciones que tienen como propósito incorporar el Enfoque de Derechos Humanos en el radar de diversas dependencias de gobierno. Tal es el caso de los dos diagnósticos y programas de derechos humanos puestos en marcha desde el año 2008, así como acciones tendientes a alinear los procesos de planeación y presupuestación con los derechos humanos. No obstante, al igual que con otros enfoques, las instancias diseñadoras e implementadoras enfrentan retos para incorporarlo y transversalizarlo.

En esta investigación, se analiza a través de un estudio de caso cualitativo al Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDP), a fin de identificar qué factores dificultan que este transversalice el Enfoque de Derechos Humanos en la formulación de políticas públicas tal y como mandata la Constitución Política de la capital promulgada en 2017 y en sus leyes secundarias. El IPDP, es el responsable de promover dicha transversalidad desde el Sistema de Planeación del Desarrollo, empero, enfrenta una serie de obstáculos por ser un organismo de reciente creación y con tareas ambiciosas.

El análisis arroja que son tres factores los que tienen mayor impacto, el organizacional, el técnico y el político. Cada uno engloba una serie de elementos que, de abordarse conjuntamente podrán impactar positivamente la formulación de políticas bajo este enfoque. Asimismo, se identifica que no es una tarea que competa exclusivamente al IPDP, sino que, en articulación con la Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos, deberán fortalecer mecanismos de coordinación, comunicación y cooperación para que la transversalidad del Enfoque de Derechos Humanos pase a ser un hecho.

**Palabras clave:** Enfoque de Derechos Humanos, transversalidad, formulación de políticas públicas, Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México



AUTORIZA: DRA. MA. DEL PILAR BERRIOS NAVARRO

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 1. El Enfoque de Derechos Humanos y su Transversalidad en las Políticas Públicas.....</b>	<b>14</b>
1.1 Enfoque de Derechos Humanos .....	15
1.1.1 Contenido conceptual del Enfoque de Derechos Humanos .....	18
1.2 Políticas públicas con Enfoque de Derechos Humanos .....	21
1.2.1 ¿Qué son las políticas públicas? .....	21
1.2.2 Características de una política pública con Enfoque de Derechos Humanos.....	24
a) Obligaciones de los Estados.....	25
b) Elementos esenciales.....	26
c) Principios de aplicación .....	27
d) Principios transversales.....	29
1.2.3. Enfoque de Derechos Humanos: marco orientativo en la formulación de políticas .....	33
1.3 Aproximación Conceptual de la Transversalidad .....	38
1.3.1 ¿Qué se entiende por transversalidad? .....	39
1.3.2 La coordinación como referente de la transversalidad .....	40
1.3.3 Transversalidad en la gestión pública .....	43
1.3.4 Elementos de la transversalidad a partir de diferentes abordajes .....	45
a) Medio ambiente .....	45
b) Atención a la juventud .....	46
c) Perspectiva de género .....	48
1.4 Transversalidad y Enfoque de Derechos Humanos .....	49
<b>Capítulo 2. Proceso de Incorporación del Enfoque de Derechos Humanos en la Ciudad de México .....</b>	<b>55</b>
2.1 Enfoque de Derechos Humanos en la acción pública de la capital .....	56
2.1.1 Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal .....	57
2.1.1.1 Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal 2008.....	57
2.1.1.2 Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal 2009-2015 .....	62
2.1.1.3 Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal .....	65

2.1.1.4 Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos.....	67
2.1.2 Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la CDMX 2016-2019.....	68
2.1.3 Problemas de formulación e implementación del Programa de Derechos Humanos de la CDMX.....	71
2.2 Otros desafíos para transversalizar el Enfoque de Derechos Humanos en la CDMX.	75
2.2.1 Planeación y derechos humanos .....	76
2.2.2 Presupuestación y derechos humanos .....	80
2.3 Proceso Constituyente: una nueva visión de los derechos humanos para la capital ..	83
<b>Capítulo 3. Transversalidad del Enfoque de Derechos Humanos: análisis del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México.....</b>	<b>86</b>
3.1 El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México .....	88
3.1.1 Marco normativo .....	88
3.1.2 Diseño Institucional.....	93
a) Junta de Gobierno .....	94
b) Dirección General .....	95
c) Directorio Técnico .....	96
d) Consejo Ciudadano .....	98
e) Oficina Especializada para la Consulta Pública y la Participación Social ....	100
3.1.3 Articulación con la Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México.....	101
3.2 Retos que enfrenta el IPDP para transversalizar el Enfoque de Derechos Humanos	104
3.2.1 Retos internos del IPDP.....	107
3.2.2 Formulación del Plan General de Desarrollo de la CDMX: instrumento rector de la planeación.....	111
<b>Capítulo 4. Factores que dificultan la transversalidad del EDH en la formulación de políticas en la Ciudad de México .....</b>	<b>117</b>
4.1 Factor organizacional.....	117
4.2 Factor técnico .....	131
4.3 Factor político .....	138
<b>5. Recomendaciones .....</b>	<b>145</b>
5.1 Fortalecer la articulación entre el IPDP y la Instancia Ejecutora.....	146

5.2 Retomar el factor organizacional, técnico y político para revertir su impacto negativo en la formulación de las políticas que se generen desde el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México ..... 147

5.3 Verificar la motricidad de los derechos humanos desde la formulación de las políticas públicas ..... 148

**Conclusiones ..... 150**

**Referencias ..... 155**

**Anexos..... 166**

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Criterios de orientación para una política pública.....	30
Figura 2 El ciclo de vida de las políticas públicas.....	34
Figura 3 Estrategias de transversalización de Wamsler y Pauleit .....	46
Figura 4 Propuesta del modelo transversal de Valdez et al., (2019) .....	47
Figura 5 Estructura del IPDP de la Ciudad de México.....	94
Figura 6 Retos internos y externos del IPDP de la Ciudad de México.....	145

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Transversalidad y niveles para la relación entre actores .....	42
Cuadro 2 Propuesta de Transversalidad del EDDHH de Fernández.....	53
Cuadro 3 Propuesta de Transversalidad del EDDHH del EG-S-MS.....	53
Cuadro 4 Recomendaciones generales del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal .....	59
Continuación del cuadro 4 Recomendaciones generales del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal.....	60
Continuación del cuadro 4 Recomendaciones generales del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal.....	61
Cuadro 5 Estrategias transversales del Programa de Derechos Humanos 2009 .....	63
Cuadro 6 Matriz de operacionalización .....	106
Cuadro 7 Elementos que dificultan la transversalidad del EDH agrupados por factor de análisis .....	106
Cuadro 8 Proyecto de Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México.....	112
Continuación cuadro 8 Contenido del Proyecto de Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México .....	113
Cuadro 9 Elementos a considerar para identificar una posible motricidad de los derechos .....	149

## INTRODUCCIÓN

En México, la Constitución Política establece en su artículo 1º que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de trabajar en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Tal es el caso de la Ciudad de México, al igual que las demás entidades federativas debe actualizar y, en su caso, impulsar un marco normativo acorde a las necesidades de una capital en constante crecimiento y transformación. Desde 2017, las y los capitalinos cuentan con una constitución que reconoce los logros sociales que se han alcanzado en la ciudad, en este sentido, cuenta con una extensa carta de derechos y marca la ruta a seguir para disminuir los altos niveles de desigualdad y discriminación en la que viven la mayor parte de sus habitantes.

De acuerdo con el último censo de población y vivienda de 2020, en la Ciudad de México habitan 9,209,944 personas lo que la coloca como la segunda entidad más poblada después del Estado de México, por lo tanto, se requiere de acciones concretas que ayuden a resolver los problemas que aquejan a la población dando prioridad a aquellos grupos que se encuentran excluidos y en situación de vulnerabilidad. Si bien, con el paso de los años se han desplegado diversas políticas, programas y acciones que contribuyen a satisfacer algún derecho enmarcado en la constitución, esto no ha sido suficiente para avanzar de forma progresiva en la materia. Lo anterior, se debe en gran medida a que los instrumentos diseñados e implementados para incorporar el Enfoque de Derechos Humanos no han logrado su efectiva transversalización en las políticas públicas, lo cual, tiene un impacto negativo en el ejercicio de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan la capital.

Desde 2009 la Ciudad de México ha formulado diagnósticos y puesto en marcha dos programas de derechos humanos, no obstante, el Enfoque de Derechos Humanos no ha logrado implantarse en las dinámicas sociales y de las organizaciones gubernamentales. Por otro lado, desde 2017 se mandató en la constitución la creación del Sistema de Planeación de Desarrollo y del Sistema Integral de Derechos Humanos, con la articulación de ambos se pretende sentar las directrices que promuevan la transversalidad de este enfoque. Empero, como en todo mandato legal se enfrentan retos para materializar su contenido, sobre todo en lo referente al diseño institucional que se requiere para transformar la manera en cómo se planean y formulan las políticas públicas.



Desde la constitución capitalina se determina que la transversalidad del enfoque de derechos es atribución del Sistema Integral de Derechos Humanos, no obstante, las leyes secundarias determinan que es una tarea conjunta, por lo que el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México tiene que asegurar que esta se promueva desde el Sistema de Planeación del Desarrollo. En este sentido surgió el interés por conocer cómo desde su ámbito de competencia, el Instituto, como organismo descentralizado encargado de materializar las funciones del Sistema de Planeación del Desarrollo, transversalizará el Enfoque de Derechos Humanos en las políticas, planes, programas y acciones gubernamentales.

Si bien diversas investigaciones se han centrado en analizar algunos de los instrumentos que se han generado para incorporar el Enfoque de Derechos Humanos en la acción pública del gobierno de la capital, esta investigación tiene como objetivo identificar ¿cuáles son los retos a los que se enfrenta el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva para lograr dicho cometido? Este organismo representa una oportunidad ya que desde la Constitución Política se plantea un diseño institucional plural y participativo con incidencia efectiva en la articulación del proceso de planeación, las políticas públicas y la realización progresiva de los derechos humanos.

Mediante un estudio de caso cualitativo se analiza durante el periodo 2017-2022 el contexto en el que se ha desenvuelto el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva y qué aspectos está considerando para promover la transversalidad del Enfoque de Derechos Humanos, lo anterior, mediante la revisión de su marco normativo, su diseño institucional y la articulación con otras instancias de gobierno. La presente investigación se conforma de cuatro capítulos y un apartado de recomendaciones y se encuentra guiada por la siguiente pregunta de investigación: ¿qué factores dificultan que el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México transversalice el enfoque de derechos humanos en la formulación de políticas públicas? Los capítulos se estructuraron a partir de tres etapas.

Durante la primera etapa se elaboró el capítulo del marco conceptual, el capítulo enfocado en el marco histórico contextual y, el capítulo en el que se estructura el estudio de caso. En el primero se describe el marco del Enfoque de Derechos Humanos; las características de una política pública con enfoque de derechos; se realiza una aproximación conceptual de la transversalidad y las implicaciones de ponerla en marcha; y, por último, se señalan los principales abordajes que se han realizado sobre la

transversalidad del Enfoque de Derechos Humanos. Como se podrá observar en el desarrollo de este último apartado, el tratamiento que se le ha dado a la transversalidad de este enfoque es limitado, por lo que se espera que sea un tema de interés para futuros investigadores interesados en el tema de derechos humanos.

Para detallar el marco contextual del Enfoque de Derechos en la Ciudad de México, el análisis se centró en diversos documentos gubernamentales en los que se plasman algunos retos para incorporar el Enfoque de Derechos Humanos en la acción pública, los documentos analizados fueron:

- Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal 2008
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal 2009
- Informe sobre la implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal por parte de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, las delegaciones políticas y los órganos impartidores de justicia 2014
- Informe del Seguimiento a la institucionalización del enfoque de derechos humanos e implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal 2015
- Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016
- Informe de Seguimiento de las Instancias Ejecutoras del Programa de Derechos Humanos 2019

En estos documentos, las instituciones diseñadoras e implementadoras reconocen una serie de elementos que dificultan que el Enfoque de Derechos Humanos se incorpore y transversalice de manera efectiva no solo en las políticas, sino en todas las acciones públicas del gobierno de la Ciudad de México. Tanto la literatura como los documentos gubernamentales analizados arrojaron una serie de elementos que dificultan poner en marcha la transversalidad, los elementos seleccionados se agruparon en los siguientes factores de análisis:

- Factor organizacional
- Factor técnico
- Factor político

Asimismo, se describe como la planeación y la presupuestación juegan un papel preponderante para lograr la transversalidad del enfoque de derechos, no obstante, existe

un tratamiento temático de ambos procesos por lo que se realizan en etapas separadas y por actores diferentes, lo cual, lleva a que se encuentren desarticulados de los derechos.

Para la construcción del estudio de caso se revisó el marco normativo de la Ciudad de México, esto a partir de la promulgación de la constitución política de la capital en el año 2017, la normatividad analizada fue la siguiente:

- Constitución Política de la Ciudad de México
- Decreto por el que se expide la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus garantías de la Ciudad de México
- Decreto por el que se abroga la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Se expide la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México
- Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México
- Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México

Debido a que el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva se encuentra consolidando su estructura, de la revisión del marco legal se identificó la relación que existe entre éste y la Instancia ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos, por lo que los aportes que realizan las personas servidoras públicas de este órgano de gobierno resultan trascendentales para identificar los retos.

La segunda etapa respondió más al contexto en el que se desarrolló esta investigación. Derivado de la pandemia Covid-19, las dinámicas sociales se vieron afectadas debido al aislamiento generalizado para evitar la propagación de contagios. Sin embargo, desde el ámbito gubernamental y académico se tuvieron que realizar cambios adaptativos que les permitieran seguir desarrollando sus actividades.

Uno de los medios para continuar difundiendo información fue a través de páginas oficiales y redes sociales de instituciones de gobierno, organismos de la sociedad civil y academia, por tal motivo, se optó por analizar conversatorios y mesas de análisis enfocadas en aterrizar las limitaciones y alcances del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva y de la planeación en la Ciudad de México. En estas intervinieron servidores públicos del gobierno de la Ciudad de México, académicos y miembros de las organizaciones de la sociedad civil. Al analizar este material se ratificaron algunos

elementos identificados durante la primera etapa y se recuperaron experiencias para confrontar la ruta que marca la normatividad y la configuración en tiempo real del Instituto.

En los conversatorios y mesas de análisis se refleja como transformar el deber ser no es una tarea fácil, ya que las opiniones vertidas mostraron a un Instituto que enfrenta diversas dificultades para cumplir al pie de la letra el mandato constitucional y lo que establecen las leyes secundarias que, en algunos artículos resultan contradictorios; para relacionarse con otros actores; y para constituirse como el organismo que conducirá la planeación de la capital.

Con el propósito de fortalecer la selección de elementos, en una tercera etapa se realizó trabajo de campo mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas a integrantes del Directorio Técnico y personal de estructura del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, integrantes del Comité Coordinador y personal de estructura de la Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos, y a expertos del sector académico y de organizaciones ciudadanas. Su perspectiva permitió no solo ratificar los elementos seleccionados, sino dimensionar el problema que enfrentan como instancias diseñadoras al momento de intentar implantar el enfoque de derechos en las dinámicas organizacionales.

El Enfoque de Derechos Humanos debe guiar la acción pública, pero muchas personas servidoras públicas se preguntan cómo hacerlo. Existe un reconocimiento en el discurso público, no por nada la Ciudad de México se hace llamar “ciudad de derechos”, no obstante, resulta importante que se comience a reconocer que la incorporación y transversalización de éste y otros enfoques conlleva una serie de obstáculos comunes a todas las políticas públicas. Desde la puesta en marcha de los dos programas de derechos humanos se identificaron elementos que se tiene que retomar para implantar de manera efectiva el enfoque en las dinámicas organizacionales, espacios en donde se configuran las políticas públicas.

Los factores analizados en el cuarto capítulo contienen una serie de elementos que se interrelacionan, por lo tanto, la intención no es darle un peso a cada factor, sino identificar las características de cada elemento, su impacto en la transversalidad, y su relación con los demás elementos. Como se podrá observar el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva enfrenta retos internos característicos de un organismo de nueva creación, entre los que se encuentran, falta de recursos, lentitud en su configuración y diseño

institucional, cuestiones políticas que dificultan su operación, y la necesidad de articularse con la Instancia Ejecutora, órgano desconcentrado que garantiza el cumplimiento de los fines del Sistema Integral de Derechos Humanos.

El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva también enfrenta retos externos, estos se enfocan en los factores de análisis, ya que tanto el factor organizacional como técnico se viven puertas adentro de las organizaciones de la administración pública, organizaciones que se encargarán de formular y operar las políticas de mediano y largo alcance de acuerdo con las directrices que marquen los instrumentos de planeación; por otro lado, en el factor político confluyen una serie de actores que siempre están en constante negociación. Los factores analizados requieren de mayor coordinación, comunicación y cooperación de todos los actores involucrados y no está exclusivamente en las manos del Instituto resolverlos en el corto plazo.

El Enfoque de Derechos Humanos es un marco conceptual que permite aterrizar el contenido del marco normativo internacional, desde las obligaciones y deberes de los Estados, hasta los principios de aplicación relacionados con la accesibilidad a un bien y/o servicio para poder ejercer uno o varios derechos. Pero, es importante dejar de trivializar su uso poniéndole a todo tipo de acción pública el apellido “enfoque de derechos”, o apilándolo como un objetivo más de los planes de desarrollo y de los discursos políticos.

## **Capítulo 1. El Enfoque de Derechos Humanos y su Transversalidad en las Políticas Públicas**

El Enfoque de Derechos Humanos (en adelante EDH o enfoque de derechos) encuentra sustento en normas internacionales que tienen como objetivo promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos. Desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se reafirman las obligaciones que adquieren los estados al adherirse y ratificar algún tratado, pacto, convenio, así como atender las recomendaciones, interpretaciones y sentencias. También recoge de la Teoría de los Derechos Humanos los principios de universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia bajo un abordaje integral. Asimismo, su contenido contempla estándares y principios enmarcados desde la Cooperación para el Desarrollo que implican trabajar de forma prioritaria para aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o exclusión.

El marco conceptual del EDH es nutrido, lo cual, dificulta su operacionalización, es decir, pasar del contenido normativo a acciones que tengan como propósito que las personas ejerzan plenamente los derechos de los que son titulares. Incorporar el EDH en las políticas públicas implica cambiar la forma tradicional de hacer políticas. Esto supone que ya no se incorporan únicamente contenidos racionales en el uso de los recursos que se destinan para la resolución de problemas públicos, también se introducen las obligaciones adquiridas por los estados para proteger y respetar los derechos humanos creando mecanismos de exigibilidad para su efectivo cumplimiento.

A lo anterior se le suma la necesidad de transversalizar el EDH para generar un impacto real en todo el entramado institucional encargado de decidir, diseñar, implementar y evaluar cómo se dará atención a las demandas sociales. Empero, la transversalidad trae consigo una serie de dificultades, por ello resulta indispensable realizar una aproximación conceptual que permita dimensionar su contenido operativo.

En este capítulo, en un primer apartado se explica qué se entiende por EDH y cuáles son sus objetivos centrales; en el segundo, qué significa que este se incorpore en las políticas públicas, sus características principales, así como la aportación del enfoque en su formulación; en el tercero, se realiza una aproximación conceptual de la transversalidad, esto con el propósito de conocer qué elementos se tienen que considerar para implantarlo de manera efectiva; ya por último, el capítulo se enfoca en identificar cuáles son los

abordajes que se le han dado a la transversalidad del EDH, los cuáles muestran que para poder implantarlo se requiere de una transformación política y social a largo plazo.

### 1.1 Enfoque de Derechos Humanos

Los derechos humanos no tienen un concepto unívoco y si bien son sinónimo de modernidad, se han construido, redefinido y consolidado en diferentes contextos (políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, entre otros). Las aportaciones de la Teoría de los Derechos Humanos permiten realizar un análisis desde la corriente iusnaturalista y la positivista. Dentro del iusnaturalismo se sitúa a los derechos humanos como parte de la naturaleza humana y, por lo tanto, son preexistentes a cualquier ley u ordenamiento que regule la actuación de las personas. Por otro lado, el positivismo les otorga un carácter jurídico, ya que solo se reconocen cuando se encuentran definidos y delimitados dentro del marco jurídico. La definición de Pérez (1979) permite identificar la interrelación entre ambas, para él, estos son "...un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional" (p. 46).

Los derechos humanos tienen un carácter "multidimensional y multívoco" el vocablo es "...usado de forma diferente en distintos ámbitos o dimensiones con sus respectivos discursos, al referirse a prácticas diversas, pero siempre caracterizadas por sus respectivos objetivos y a lo que los hablantes quieren lograr en dichos ámbitos" (Loyola y Flores, 2018, p. 83). Entre estos podemos encontrar los siguientes: *derechos humanos*, entendidos como derechos inherentes a todas las personas en donde la libertad, la igualdad y la dignidad humana son la base; *derechos fundamentales*, los cuales se encuentran reconocidos en un instrumento normativo que permite regular su ejercicio y restricciones; y *garantías individuales*, que fungen como medios e instrumentos concretos que protegen los derechos sobre todo aquellos de naturaleza procesal.

Los derechos han sido objeto de diversas clasificaciones que van desde una separación de acuerdo con su contenido u objeto; referente a la persona titular de los derechos; y conforme fueron surgiendo a través de los años. La clasificación de derechos no solo tiene matices doctrinales, sino que se refleja en un amplio compendio normativo de índole internacional. Hoy en día, la clasificación de Derechos Civiles y Políticos (DCP primera generación); Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA

segunda generación); y los Derechos de Solidaridad o de los Pueblos (tercera generación), resulta ser el marco analítico más utilizado para entender la complejidad de los derechos humanos, quizá esto se deba a que permite aterrizar de manera más clara el contenido y alcance de cada uno de ellos, aunque esto se contraponga a los principios de indivisibilidad e interdependencia.

Si bien desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 no se realizó ninguna distinción entre derechos, a fin de hacer efectivo su contenido, se diseñaron dos instrumentos vinculantes que abordaran derechos y obligaciones específicas (ASILEGAL, 2020). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que entraron en vigor en el año de 1976, establecen a lo largo de su redacción las acciones que cada Estado miembro debe realizar. Desde estos instrumentos existen diferencias respecto al tratamiento de los derechos, por ejemplo, mientras que en el artículo 2.1 del PIDCP se establece que los Estados parte se comprometen a respetar y garantizar los derechos en él reconocidos, el artículo 2.1 del PIDESC determina que los Estados parte se comprometen a tomar medidas especialmente económicas y técnicas para lograr progresivamente la plena realización de los derechos, esto evidencia que las obligaciones son más estrictas en el PIDCP.

El tratamiento por generaciones ha ocasionado que los gobiernos diseñen políticas públicas fragmentadas. En este sentido, se tiene que reafirmar que los derechos se complementan y que no por ganar unos, se deben ceder otros. Los derechos no se encuentran jerarquizados ya que las clasificaciones responden a su contenido y contexto histórico y en ellos perduran las siguientes características: son *universales* porque se aplican a todas las personas sin distinción ni condición alguna; *interdependientes* ya que se encuentran vinculados y requieren de respeto y protección recíproca; *indivisibles* porque su respeto no se puede fragmentar, y *progresivos* ya que se amplía su protección, contenido y eficacia a lo largo de los años.

Desde la Teoría del Estado Social se establece que “Los derechos humanos implican obligaciones positivas para el estado y este debe hacer todo lo necesario para que los individuos gocen y ejerzan dichos derechos” (Loyola y Flores, 2018, p. 83). Por muchos años se consideró que existían diferencias entre los derechos de primera y segunda generación, la cual, radicaba en el nivel de intervención estatal, ya que mientras los primeros requieren de la no interferencia del Estado “coto vedado”, los segundos requieren



de intervenciones precisas y continuas. Los DCP imponen límites a los poderes públicos y, los DESCAs requieren de una participación activa, mediante la asignación de presupuesto y de políticas públicas, programas y acciones que contribuyan a su protección y garantía.

Diversas discusiones en la comunidad internacional han puesto de manifiesto que se necesita de ambas intervenciones. Desde la Resolución 32/130 de 1977 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se determinó que:

Todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; deberá prestarse la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y protección tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos sociales y culturales.

Existen derechos enmarcados en los DCP que también requieren acciones concretas para su realización, un ejemplo de ello es el derecho a la vida, el Estado como máximo garante no puede ejercer acciones que atenten o quiten la vida (acción negativa) y debe evitar que terceros pongan en riesgo la vida de otros. Aunado a ello, debe generar las condiciones para que las personas se desenvuelvan y lleven una vida plena. De igual manera, los DESCAs requieren de acciones negativas y positivas, tal es el caso del derecho a la salud, el cual “exige, además de la garantía de estándares mínimos de salud, la abstención del Estado de, por ejemplo, facilitar tecnologías que puedan afectar negativamente la salud de la población” (Fischer-Lescano y Möller, 2012, citado en Bonet de Viola, 2016).

Con la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobada durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993, se reafirmó que no existe distinción entre los derechos y, que las acciones y estrategias que se desarrollen deben realizarse desde un enfoque interdependiente. Igualmente, la declaración invita a los estados a realizar acciones conjuntas para el desarrollo, esto con el propósito de dejar atrás las prácticas tradicionales utilizadas para resolver problemas públicos, entre las cuales se encuentran el enfoque asistencialista y el de necesidades.

El paso de un enfoque tradicional a uno de derechos permite colocar a las personas en el centro de la acción pública como sujetos de derechos y no como meros beneficiarios de las políticas, programas y acciones públicas. Asimismo, uno de sus propósitos es el de empoderar a las personas para que participen y se asuman como actores principales de su desarrollo. Desde el EDH se pretende que el analista de políticas se coloque un lente que

le permita orientar su contenido de forma integral y siempre identificando cuáles son los derechos que se ven afectados. En este sentido, el EDH nace en un contexto en el que los países deben incorporar los derechos humanos como base de las actuaciones para la cooperación del desarrollo. Para Masferrer (2017), la utilización del enfoque supone:

trabajar en diferentes planos, tanto a nivel legislativo -de diseño de políticas- como de elaboración de planes estratégicos -a nivel interno de las organizaciones y a nivel de programas y de proyectos para el desarrollo-. Se trata de adoptar un enfoque holístico que se aplica tanto a nivel estratégico como operativo, ya que los derechos humanos constituyen el objetivo de desarrollo y, por tanto, se requiere cambio tanto en las instituciones como en los sistemas de cooperación.

El EDH se aborda desde una perspectiva integral, es decir, en donde los derechos humanos son interdependientes, por lo que la realización de uno depende de otro. Por tal razón resulta necesario comenzar a incorporarlo en la formulación, implementación y evaluación de las políticas, programas y acciones desde un abordaje transversal que permita el involucramiento de diversos actores que tengan como objetivo trabajar conjuntamente para la plena realización de los derechos humanos.

### ***1.1.1 Contenido conceptual del Enfoque de Derechos Humanos***

El EDH tiene como uno de sus propósitos promover el desarrollo, lo que implica dotar a las personas de los medios y recursos para que puedan tomar decisiones; además, las acciones de los titulares de obligaciones deben realizarse bajo los principios establecidos en la norma nacional e internacional, lo cual, amplía el margen de protección para las personas, promueve el desarrollo de capacidades y la participación en la toma de decisiones. Desde el momento en el que se identifican las causas que generan un problema público, se debe partir de la idea de que la finalidad es realizar derechos y no de satisfacer necesidades transitorias y paternalistas. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2006, p. 15) define el EDH como:

Un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de Derechos Humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los Derechos Humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas

discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.

Trabajar con las directrices de este enfoque permite diseñar acciones encaminadas a reducir las brechas de acceso a diferentes bienes y servicios que son imprescindibles para el desarrollo individual y colectivo de las personas. El contenido operacional del EDH permite preguntarse cómo es que el contenido normativo se va a transformar en acciones concretas, es así que el EDH funciona como "...una herramienta metodológica que incorpora los principios y estándares internacionales en el análisis del problema, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas, programas u otros instrumentos de cambio social" (Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2016, p. 21). Para Ramos (s.f.), el EDH "Cambia el enfoque analítico e integra la consecución y la observancia de los derechos humanos en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de todas las políticas públicas y programas de desarrollo" (p. 7).

Para el Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2015, p. 9), el EDH es:

una perspectiva basada en normas internacionales que busca conceptualizar las obligaciones del Estado, y otros actores agregados, en relación con la persona para facilitar su desenlace programático (desde el diseño de las políticas públicas hasta la evaluación de las mismas), considerando como último objetivo la realización de esos derechos. Es una perspectiva que identifica a los titulares de derechos y las obligaciones del Estado para fortalecer las capacidades individuales e institucionales en forma tal que se logre la correcta institucionalización del enfoque.

En este concepto se retoman la visión normativa y operativa abordadas con anterioridad; sin embargo, introduce una característica esencial y es la necesidad de construir capacidades, es decir, se parte de la pregunta ¿qué capacidades requieren las personas y las instituciones para introducir el enfoque en su actuar cotidiano? Por un lado, el gobierno requiere de capacidades para poner en marcha acciones que mejoren el bienestar social y, por otro, las personas, ya sea en la esfera individual y/o colectiva, requieren de capacidades para asumirse como sujetos titulares de derechos (*right-holders*) y, con ello, poder realizar reclamos legítimos a los actores gubernamentales por acciones u omisiones que atenten contra sus derechos.

De acuerdo con la CEPAL (2006), el EDH busca impulsar un nuevo mecanismo de intervención estatal que contemple tres dimensiones:

- I. Una dimensión ética basada en los principios plasmados en los derechos humanos de carácter vinculante;
- II. Una dimensión procesal, que consiste en mecanismos instituidos que facilitan el diálogo entre actores sociales y políticos y que permiten traducir los acuerdos logrados en instrumentos normativos y, a su vez, traducir estos instrumentos en políticas, y
- III. Una dimensión de contenidos relativos a la protección social, que oriente acciones concretas en los campos donde la población se sienta más desprotegida, como la salud, educación, la seguridad social, entre otros.

Desde el punto de vista político encontramos que el EDH pretende que todas las personas se reconozcan como titulares de derechos. Se trata de "...fortalecer las capacidades de los actores clave en los procesos de cambio, los "titulares de derechos" para que puedan ver garantizados sus derechos, y los "titulares de deberes" que puedan cumplir con sus deberes" (Romero y Fernández, 2013, p. 54). En este contexto el EDH viene a ser:

Un proceso que promueve las transformaciones sociales, al permitir facultar a la gente a ejercer su "voz" y sus "acciones" para influenciar los procesos de cambio. Fortalece la gobernabilidad democrática porque apoyan al Estado en la identificación y en el cumplimiento de sus responsabilidades frente a todos los que están bajo su jurisdicción. (PNUD, 2005, p. 11)

El EDH requieren de transformaciones profundas que permitan replantear los fines del Estado, es decir, preguntarse si el diseño institucional del aparato gubernamental está preparado para responder a las exigencias de planear bajo este enfoque. El discurso de los derechos humanos se vincula con el del desarrollo ya que no avanzan por caminos separados, temas como la reducción de la pobreza, de la discriminación y de la desigualdad requieren de la efectiva realización de los derechos. Las personas además de participantes activos son el centro del desarrollo, tal y como se establece en el artículo 2.3 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986:

Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera

y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa del desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.

Por consiguiente, el reto es incorporar los elementos normativos, políticos y procesales que brinda el marco conceptual del EDH en todas las acciones públicas y al interior de las organizaciones gubernamentales, quienes son las principales proveedoras de políticas públicas. Se tiene que repensar el servicio público, ya que se necesita generar procesos a mediano y largo plazos con mayor impacto, así como adecuaciones normativas y reformas administrativas que permitan diseñar políticas desde una visión integral con miras a la resolución de problemas y a la efectiva realización de los derechos humanos. El propósito no radica en ajustar los elementos del enfoque a las necesidades de las organizaciones, sino a las demandas legítimas de los titulares de derechos.

## **1.2 Políticas públicas con Enfoque de Derechos Humanos**

Las políticas públicas tienen el objeto de atender los problemas públicos que se generan en la sociedad, esto involucra actores, procesos, recursos y decisiones que deben interrelacionarse de manera racional con miras al bienestar público, en el que la eficacia, la eficiencia y la economía son fundamentales en la asignación y ejercicio de los recursos destinados a la generación de bienes y servicios. A este paradigma tradicional de políticas se le debe sumar el marco conceptual del EDH, esto, con el propósito de que el Estado cumpla con sus obligaciones generando políticas que contribuya a que las personas ejerzan sus derechos. A continuación, se describe brevemente que son las políticas públicas y qué significa que contengan un enfoque de derechos, no sin antes señalar que:

La referencia hacia las políticas públicas no tiene una definición única, ni acabada, sin embargo, se ha convertido en un objeto de estudio cada vez más extendido dentro de los sectores académicos, gubernamentales y sociales dada su aceptación como marco analítico de la acción gubernamental, en donde se utilizan distintas disciplinas, metodologías y teorías para mejorar el conocimiento para resolver los problemas públicos. (Berrios y Zapata, 2017, p. 16)

### **1.2.1 ¿Qué son las políticas públicas?**

A partir de la idea que las políticas públicas surgen de las instituciones y éstas de un proceso sociohistórico, podemos decir que el Estado se encuentra en constante transformación y que, dependiendo las características sociales, económicas, políticas,

ideológicas y hasta culturales pondrá en marcha su aparato gubernamental para enfrentar los retos que de éstas deriven. Para González Rabanal (2014, p. 226), la política pública:

comprende un conjunto de acciones que van desde decidir que existe un problema a determinar que se debe resolver y concretar cómo hacerlo etcétera. Pero también una política pública puede consistir en tomar la decisión de no hacer nada... (pero es) evidente que las políticas públicas tienen un carácter político relevante... no hay problemas sin objetivos, sino que éstos concretan las demandas que los ciudadanos articulan a través de sus representantes.

Una política pública tiene como finalidad resolver un problema que afecta de forma significativa a cierto grupo de población. Las demandas sociales (insumos) se transforman en acciones de gobierno (productos). Este proceso involucra una constante negociación sobre lo que se decide hacer y cómo se decide hacerlo. Las políticas públicas implican:

procesos, decisiones y resultados, pero sin que ellos excluyan conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas. (Lindblom, 1991, p. 3)

Pero no es un proceso sencillo transformar demandas en acciones de gobierno, se requiere de la participación de diversos actores, de recursos y de voluntades. Actualmente, la sociedad es más exigente y realiza reclamos legítimos para que se le otorguen bienes y servicios suficientes que contribuyan al pleno ejercicio de sus derechos. Si bien, las políticas asistencialistas siguen siendo el producto favorito que generan los aparatos gubernamentales, se debe trabajar para que exista una mayor participación que enriquezca la forma de hacer políticas. Para Canto (2002, p. 70), las políticas públicas son:

cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de una manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad.

Pero ¿cómo identificamos que existe una política y no caer en la tentación de confundirla con cualquier acción de gobierno? Roth (2015) identifica cuatro elementos centrales que permiten determinar la existencia de una política pública: involucramiento del gobierno o de una autoridad pública; percepción de problemas o expresiones de insatisfacciones; definiciones de objetivos y de procesos.

Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales, gubernamentales o públicas (u oficiales) asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos, estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático o insatisfactorio. (Roth, 2015, p. 37)

La política pública es una construcción social basada en objetivos, métodos, técnicas y decisiones, no hay una política única. Se requiere de la participación y administración del gobierno; sin embargo, esto no significa que su percepción del problema público sea suficiente, también se requiere de la interacción con la población que se ve afectada, para de esta forma, diseñar políticas acordes a las características del problema y no exclusivamente acordes a la percepción de la autoridad gubernamental. Desde una definición descriptiva una política pública es:

*a)* un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; *b)* acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; *c)* acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; *d)* acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y *e)* que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad. (Aguilar, 2009, p. 14)

Una política pública se desarrolla a través de un conjunto de acciones estructuradas con intención y causalidad, y tienen como propósito generar bienestar público. Es por ello por lo que no deben confundirse con acciones de gobierno que son resultado de la cotidianeidad. Siguiendo con Aguilar (2009), el análisis de las políticas públicas tiene varias capas e incluye diversas operaciones intelectuales, su jerarquización y dificultad depende del nivel de complejidad del problema. Agrupa las operaciones intelectuales en cuatro tipos

de análisis: jurídico, económico, organizacional administrativo y el politológico. “El resultado del análisis, después de las deliberaciones convenientes, consiste en señalar la política legalmente correcta, la costo-eficiente, la factible administrativamente y la viable políticamente” (p. 13). En la mayoría de los casos predominará uno de los análisis, esto dependerá del grado de complejidad del problema y el contexto en el que esté definiendo la política.

En este sentido, ¿cómo podemos entender las políticas públicas con EDH? Como se señaló anteriormente, las políticas públicas implican decisiones; sin embargo, estas deben enmarcarse en el contexto de los derechos humanos. Desde la Declaración y Programa de Acción de Viena se instó a los países a elaborar planes de acción nacionales, en los que se determinarán las medidas necesarias para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos, es así como los países comienzan a incorporar el EDH. A continuación, se señalan las principales características que los formuladores de políticas deben considerar al momento de intentar incorporar el enfoque de derechos.

### ***1.2.2 Características de una política pública con Enfoque de Derechos Humanos***

Desde el Derecho Internacional de Derechos Humanos (DIDH) se establecen las obligaciones que adquieren los Estados, entre estas se encuentran la de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos en la esfera individual y colectiva. En el contexto mexicano, las obligaciones son compartidas, es decir, al ser una federación y conformarse por entidades federativas y municipios, los tres niveles de gobierno adquieren responsabilidades y sus acciones deben estar encaminadas a garantizar los compromisos adquiridos en la materia. Dichas obligaciones se complementan con los siguientes principios de aplicación: contenido esencial o núcleo básico, progresividad, no regresividad, y máximo uso de recursos disponibles:

Los principios de aplicación son transversales a todas las obligaciones generales debido a su doble naturaleza: principios y obligaciones. Son principios en la medida que informan de manera transversal los derechos y obligaciones e indican las características de su cumplimiento, y son obligaciones porque consisten en conductas exigibles al Estado. (Vázquez y Serrano, 2015, p. 156)

El DIDH ha generado una serie de principios transversales que permiten orientar las políticas públicas desde un enfoque de derechos. Algunos de ellos son comunes a la implementación de todo tipo de acciones que tengan que ver con la promoción y garantía



de derechos. Entre ellos encontramos el principio de igualdad y no discriminación, de acceso a mecanismos de exigibilidad, de participación de la sociedad civil, y de rendición de cuentas y transparencia. Por su parte, Vázquez y Delaplace (2011) introducen los principios de coordinación y articulación entre niveles y órdenes de gobierno y el de cultura de derechos.

Los elementos básicos o esenciales de cada derecho se han desarrollado esencialmente por los Comités de las Naciones Unidas en sus observaciones generales, tales como: disponibilidad, accesibilidad, calidad, adaptabilidad y aceptabilidad. Las observaciones que han realizado los diferentes órganos de tratados permiten “explicar con mayor detalle el significado de disposiciones o temas concretos de los tratados, con miras a ayudar a los Estados parte a aplicarlos y reforzar el goce de derechos específicos por sus titulares” (OACNUDH, 2015, p. 10).

#### ***a) Obligaciones de los Estados***

El respeto y garantía que se encuentran enmarcados en los tratados de derechos humanos generan obligaciones específicas para los Estados. Dentro del PIDESC se identifican tres tipos de obligaciones, la de respetar, de proteger y de realizar derechos. Por su parte, Vázquez y Delaplace (2011) agrupan las obligaciones en cuatro rubros:

**Respetar.** Ninguno de los órganos pertenecientes al Estado debe violentar los derechos humanos, ni por medio de acciones ni a través de omisiones;

**Proteger.** Los órganos pertenecientes al Estado deben evitar que particulares (empresas, sindicatos, personas, grupos religiosos, asociaciones o cualquiera otra institución no estatal) vulneren los derechos humanos;

**Garantizar.** Obliga a los Estados a organizar todo el aparato gubernamental de tal forma que las personas puedan ejercer sus derechos. Se puede subdividir en cuatro obligaciones: la obligación de prevenir violaciones, la obligación de investigar los casos de violaciones; la obligación de sancionar a los autores intelectuales y materiales de las violaciones; y reparar los derechos conculcados de las víctimas;

**Satisfacer.** Los órganos de gobierno deben realizar acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

## **b) Elementos esenciales<sup>1</sup>**

Además de las obligaciones y deberes se tienen que observar los elementos esenciales de los derechos que se han consolidado desde el Comité de Derechos Económicos y Sociales y Culturales, tales como: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y calidad. “Si bien estos elementos se construyeron para hacer efectivo el derecho a la educación y, posteriormente, los demás derechos económicos y sociales (ONU, 1999), lo cierto es que su dinámica también resulta relevante para los derechos civiles y políticos” (Vázquez y Serrano, 2013, p. 83).

En conjunto, los cinco elementos facilitan medir si un derecho se ejerce plenamente o no. La aplicación de los elementos permite identificar si las alternativas seleccionadas para revertir el problema público están considerando una atención integral, es decir, no se puede atender un problema de salud solo llevando infraestructura hospitalaria, se requiere conocer si se garantiza la suficiencia de servicios con medicamentos y profesionales de la salud, si éstos se encuentran cerca de las comunidades o si el traslado requiere que las personas caminen por un tiempo prolongado.

Vázquez y Delaplace (2011) caracterizan estos elementos de acuerdo con el tipo de obligación que constriñe la acción gubernamental y los incorporan en la herramienta analítica del desempaque de derechos:

**Disponibilidad.** Permite garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población.

**Accesibilidad.** Permite que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles (física y económicamente) a todas las personas, sin discriminación alguna.

**Adaptabilidad.** Hace referencia a que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho humano tenga la flexibilidad necesaria para

---

<sup>1</sup> Vázquez y Serrano (2013), los denominan *elementos institucionales*, esto con el propósito de diferenciarlos con mayor claridad de la obligación de identificar el contenido esencial de los derechos, no obstante, en este trabajo se les denomina elementos esenciales conforme a las observaciones realizadas a diversos artículos del PIDESC: Observación general No. 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo). Observación general No. 12. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11). Observación general No. 13. El derecho a la educación (artículo 13). Observación general No. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel de salud (artículo 12) y Observación general No. 15. El derecho al agua (artículo 11 y 12).

que pueda ser modificado, si así se requiere, a fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a contextos culturales y sociales variados.

**Aceptabilidad.** Indica si el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho son aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y con criterios como la pertinencia y adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión.

**Calidad.** Permite que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función.

Es probable que al evaluar una política se detecte que cumple con alguno de estos principios, sin embargo, es necesario que durante la formulación se contemplen cada uno de ellos, lo anterior con el fin de que la política cumpla su objetivo de modificar aquellas situaciones que ponen en riesgo el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

### ***c) Principios de aplicación***

Aunado a los elementos mencionados se debe tomar en cuenta los principios de aplicación: contenido esencial o núcleo básico; progresividad y no regresión; y máximo uso de los recursos, los cuales se han desarrollado dentro del marco de los derechos económicos y sociales:

**Contenido esencial.** “La identificación del contenido esencial de un derecho supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contraargumentaciones fácticas de imposibilidad provenientes de escasez de recursos o elementos semejantes. Una vez identificado el núcleo de la obligación, esto no quiere decir que el derecho no puede expandirse (hay que recordar que los DH establecen los puntos mínimos, no los máximos de cada derecho), sino que el Estado y sus políticas no pueden encontrarse por debajo de esos mínimos”. (Vázquez y Serrano, 2013, p. 23)

**Progresividad y prohibición de regresión.** Si bien no todos los derechos están sujetos a realización progresiva, los Estados tienen la obligación de establecer las medidas necesarias (corto, mediano y largo plazos) para que los habitantes ejerzan sus derechos

sin retrocesos. Dentro de estas medidas se ubica la asignación suficiente de presupuesto, adecuación del marco legal interno, y la construcción de indicadores que permitan medir el incremento gradual sobre el ejercicio de los derechos, entre otros. Asimismo, el principio de progresividad “tiene un carácter vinculatorio para todas las autoridades en el ámbito de sus competencias. Los retos que plantea la implementación del principio de progresividad se extienden a los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales en los distintos órdenes de gobierno” (Salazar, 2014, p. 89).

Si bien la progresividad se ha desarrollado con relación a los DESCAs, no se debe olvidar que los estándares de protección y garantía son para todos los derechos (ASILEGAL, 2020). Desde el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se establece que, a través de medidas progresivas, los individuos y las instituciones asegurarán el reconocimiento y aplicación de los derechos y libertades plasmados en la declaración. Este principio también se reconoce en el artículo 2.1 del PIDESC, al establecer que los Estados adoptarán medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos y, se va reforzando en otras convenciones.

**Máximo uso de recursos disponibles.** Muchas veces el discurso sobre la “falta de recursos” o “recursos limitados” ha sido la excusa perfecta para evitar que los programas y acciones que se despliegan contribuyan a la realización de los derechos. Salazar (2014, p. 85), retoma los criterios establecidos por el Comité de Derechos Sociales y Culturales para determinar si las medidas adoptadas por los Estados cumplen con este principio:

- El grado en que las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Si el Estado parte ejerció su discrecionalidad de una forma no discriminatoria ni arbitraria.
- Si la decisión del Estado parte para asignar (o no asignar) los recursos disponibles se realizaron de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos.
- Entre múltiples opciones de política pública existentes, si el Estado parte adoptó la forma menos restrictiva a los derechos contemplados en la convención.
- El contexto en el que fue tomada la decisión.
- Si las medidas adoptadas consideraron la situación precaria de los grupos o personas en situación de desventaja y marginalidad, si éstos no fueron discriminados y si se priorizó su situación de gravedad y de riesgo.

#### **d) Principios transversales**

El EDH integra dentro de su marco conceptual principios de aplicación transversal, estos surgen como "...un conjunto de pautas y reglas orientadoras que contribuyen a delimitar el contenido de los derechos y alcances de las obligaciones estatales" (MERCOSUR, 2014, p.24), entre estos se encuentran:

**Igualdad y no discriminación.** Partiendo de la idea que los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y progresivos, los Estados tienen la obligación de evitar contenidos discriminatorios al formular e implementar políticas públicas, asimismo, deben vigilar y evitar que los resultados de esta tengan algún efecto discriminatorio. También se deben tomar en cuenta aquellos grupos sociales que ha permanecido excluidos, el trato que reciban debe darse con igualdad y evitando en todo momento hacer distinciones ya sea por sexo, religión, etnia, preferencia sexual, entre otros.

**Participación.** Una característica fundamental de las políticas con enfoque de derechos es el grado de participación en todo su ciclo. El EDH tiene como uno de sus propósitos generar capacidades en los titulares de derechos para que incidan de manera efectiva en la construcción de alternativas para solucionar los problemas que tanto aquejan a la sociedad.

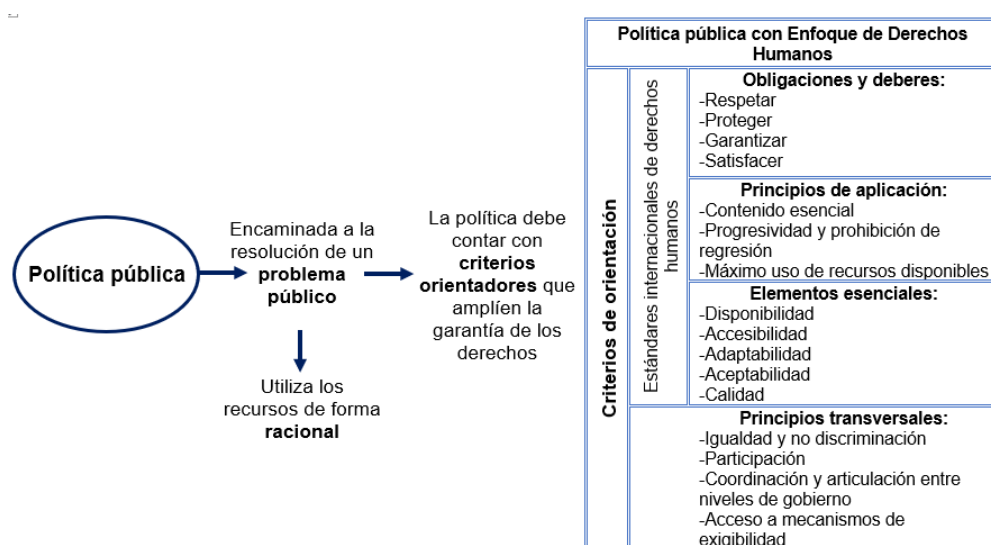
**Coordinación y articulación entre niveles de gobierno.** Hoy en día existe una gran cantidad de políticas, programas y acciones que se encuentran desarticuladas ya que operan de manera sectorial dejando de lado el principio de interdependencia de los derechos humanos. Las políticas públicas con enfoque de derechos requieren de la coordinación, cooperación y comunicación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno que permita su efectiva realización.

**Acceso a mecanismos de exigibilidad.** Los mecanismos de protección de los derechos humanos se dividen en garantías institucionales y garantías extrainstitucionales o sociales. Las primeras engloban aquellos procesos reconocidos en la norma interna y externa; los mecanismos de pesos y contrapesos; procesos jurisdiccionales ante las instancias competentes y el establecimiento de órganos encargados de la defensa de los derechos humanos a nivel nacional e internacional. Las segundas hacen referencia a los movimientos sociales gestados de forma individual o colectiva para exigir respeto, protección y garantía en el ejercicio de los derechos humanos (Salazar, 2014, p. 158).

Es así como una política pública con EDH involucra: participación social efectiva, obligaciones de los Estados, y principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad e intersectorialidad. Los criterios de orientación del EDH (ver Figura 1) ayudan a guiar las políticas que toman en cuenta la escasez de recursos, por tal motivo, es necesario incorporarlo en cada una de sus etapas. Si se incorpora desde la definición del problema público, se podrá identificar que más que la carencia de un bien o servicio se está vulnerando uno o varios derechos contenidos en las normas internacionales y, por lo tanto, el Estado está faltando a sus compromisos.

**Figura 1**

*Criterios de orientación para una política pública*



Fuente: elaboración propia con base en la literatura consultada

En este punto resulta pertinente aclarar que existen dos tipos de política, las políticas de derechos humanos, las cuales establecen estrategias específicas y ámbitos de competencia para salvaguardar aquellos derechos reconocidos tal y como se hace con los programas de derechos humanos (federales y locales); y las políticas con EDH que permiten identificar causas estructurales que dificultan el pleno ejercicio de los derechos y, con ello, proponer soluciones que reviertan tal situación. Por su parte, Güendel (2000) clasifica las políticas con enfoque de derechos en tres tipos:

Políticas de atención y de promoción de los derechos humanos, Políticas de protección de los derechos humanos y Políticas de vigilancia de los derechos humanos. Estas tres categorías de políticas se encuentran absolutamente

integradas en torno al sujeto de derechos y articulan las distintas dimensiones de lo social (lo político, lo cultural, lo biológico-social y lo económico) y los ámbitos de lo local y lo nacional. (p. 207)

En una primera lectura de la clasificación se puede identificar que requieren un diseño diferente, ya que la promoción, la protección y vigilancia involucra definir objetivos diferentes con un fin común. Los objetivos deben converger para alcanzar la efectiva realización de los derechos humanos.

Asimismo, Benítez (2007) identifica clases o tipos de política que se pueden escalar en un enfoque de derechos humanos, entre estas encontramos:

Las políticas de promoción, las cuales buscan la apropiación de los derechos por parte de los ciudadanos, mediante la difusión, formación y enseñanza, con la finalidad de que, al conocerlos, ejerzan sus derechos; las políticas de defensa y protección, pretenden evitar el deterioro, violación y/o vulneración de los derechos humanos, es decir, realizar acciones de restablecimiento una vez hecho el daño; las políticas de concreción y materialización son las acciones tendientes a generar las condiciones que posibilitan el ejercicio de los derechos humanos, hablamos sobre todo de políticas sociales en perspectiva para la satisfacción integral de las personas: políticas redistributivas, laborales, de salarios, de seguridad social y desarrollo humano, para grupos vulnerables, etcétera. (p. 44)

A diferencia de Güendel (2000), Benítez (2007) hace referencia a políticas de concreción y materialización enfocadas a derechos sociales, en donde la participación de la autoridad gubernamental es más activa que negativa. Pero, qué se requiere para que el EDH sea un marco conceptual que oriente el diseño de políticas públicas. Para Güendel (2002), algunos requisitos que se deben considerar para formular una política pública con enfoque de derechos son: mecanismos de exigibilidad, cobertura universal, mecanismos que garanticen la participación activa y mecanismos de carácter técnico, político y cultural dirigidos a la atención, promoción y protección de los derechos, así como el reconocimiento de ciudadanía de todas las personas.

Aunado a ello, Cunill (2010) destaca el enfoque integral mediante el cual se debe abordar un derecho, sobre todo aquellos de carácter social. Asimismo, refiere que para que una política con enfoque de derechos pueda ser plenamente ejecutada se requiere de recursos, “instituciones y capacidades públicas”. Adoptar el enfoque “...exige de la

presencia de ciertos atributos sobre las instituciones que se encargaran de su implantación” (Cunill, 2010, p. 2).

En sí, el marco normativo del enfoque permite identificar principios como son exigibilidad, participación e integralidad, entre otros, cada uno debe relacionarse con atributos organizacionales y con incentivos institucionales. De estos principios se desprenden algunos atributos mínimos que debe reunir la institucionalidad pública para implantar una política con enfoque de derechos, tales como: la *accountability* (traducida en su forma más aceptada como rendición de cuentas), la gobernanza sistémica y el espacio público.

La importancia del trabajo de Cunill radica en que pone el acento en el diseño institucional y en los modos de gestión, como estructuras normativas y reguladoras en donde se configuran las políticas públicas. Las instituciones “...conforman el marco de reglas que fijan las constricciones o estímulos al comportamiento de los distintos agentes y a sus relaciones” (Cunill, 2010, p. 5), mientras que los modos de gestión, se vinculan directamente con el papel operativo de la administración pública, que distribuye las “...probabilidades diferenciales para que los diversos actores realicen sus intereses y alcancen sus objetivos, estableciendo distintas estructuras de incentivos a tales efectos”, (Jordana, 2000 en Cunill, 2010). Para implantar una política con enfoque de derechos, primero se debe generar una institucionalidad pública que procure los incentivos para ello.

Un elemento más que se debe considerar al hablar de políticas públicas con EDH es el de transversalidad, ya que permite trastocar aquellas actividades que se realizan dentro del entramado institucional de forma vertical y horizontal. Para Benítez (2007, p. 43) citado en Quintero (2020):

Las políticas públicas orientadas al enfoque de los derechos humanos deben, cuando menos, ser transversales y universales, es decir, permear todos los ámbitos del Estado y la sociedad, pensar y actuar con los derechos humanos como el centro ético-moral del bienestar de la sociedad y con cobertura universal, sin ningún tipo de discriminación o exclusión; incorporar la dignidad humana como ente central de la acción social; repensar los términos democracia y responsabilidad compartida, asegurando que la participación ciudadana sea activa, informada, protagónica e ineludible, consultando a las poblaciones beneficiarias o afectadas por la



problemática, creando redes sociales autosostenibles y de fomento de organizaciones sociales democráticas.

En México se formulan políticas de derechos humanos reflejados en programas nacionales y estatales que contienen objetivos, metas y estrategias específicas; y políticas públicas que intentan incorporar el EDH ya sea en salud, educación, vivienda, entre otros. Aunado a ello, diversas dependencias gubernamentales trabajan en la promoción de los derechos de diversos grupos de población prioritaria como son mujeres, pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, y adultos mayores. La combinación de tales acciones amplía el marco de protección y garantía de los derechos, no obstante, se debe trabajar para que no solo existan políticas de derechos humanos, sino que se comiencen a formular y a operar políticas en todos los ámbitos desde esta perspectiva.

### ***1.2.3. Enfoque de Derechos Humanos: marco orientativo en la formulación de políticas***

El ciclo de las políticas públicas incluye diversas etapas que, si bien no se ejecutan como una receta, si engloban características específicas, lo cual, permite la retroalimentación entre cada una de ellas. Diversos autores han planteado un proceso por etapas dentro del ciclo de las políticas públicas. Laswell introdujo un nuevo enfoque de gobierno a través de las ciencias de las políticas, la cual tenía el propósito de mejorar la calidad de las decisiones y la forma en cómo se implementan las acciones gubernamentales. Laswell (1971) enunció siete etapas en el proceso de decisión: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Esta lista refleja el origen de lo que ha sido el concepto más aceptado de las ciencias de las políticas, es decir, el proceso de las políticas, el procedimiento mediante el cual se propone, examina, realiza y, tal vez, concluye una política determinada.

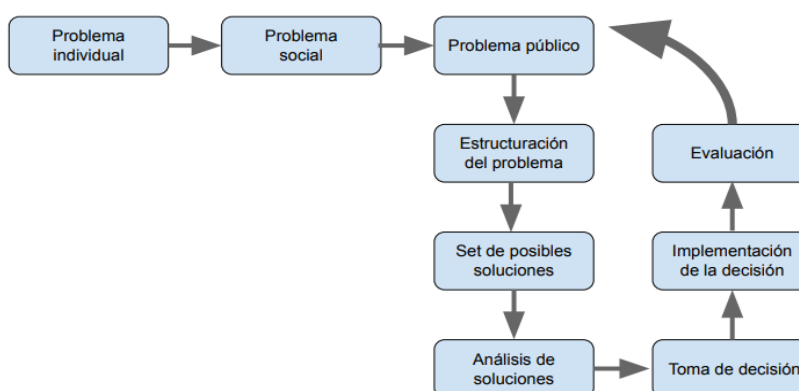
El modelo por etapas ha sido criticado, ya que no existe una frontera clara de cuando termina una y en qué momento empieza otra. Las fronteras son difusas, la definición no termina en la definición y, durante la implementación se sigue definiendo todo aquello que no se tenía considerado. Las etapas se retroalimentan y están en permanente rediseño y reestructuración. Lindblom (1991) comparte la preocupación ante el modelo por etapas ya que: “En tanto dispositivo heurístico, el ciclo de las políticas públicas permite la construcción de un modelo para explorar las políticas públicas; sin embargo, como ocurre con todos los modelos heurísticos, hay que tratarlo con precaución”.

Al igual que la implementación, la etapa de formulación requiere de ajustes y ensamblajes para definir objetivos, metas y articular diferentes perspectivas e intereses. En esta etapa se presentan una serie de oportunidades, ya que el analista puede entretejer diversos elementos para dar atención al problema público. Todo el ciclo de la política pública (ver Figura 2) debe contar con un enfoque de derechos, no se trata únicamente de introducirlo por mandato, sino que se debe comprender el porqué de su incorporación, así como llevarlo a cabo y evaluarlo permanentemente.

Pero ¿cómo insertar al proceso complejo del ciclo de políticas el EDH? Desde la esfera internacional se ha trabajado para consolidar el marco conceptual del enfoque de derechos con el objetivo de que este incida de manera progresiva en las políticas y programas que se generen para resolver los problemas que tanto aquejan a la sociedad. El EDH permite colocar a las personas titulares de derechos en el centro de la acción pública y, por lo tanto, ya no es factible que las políticas y programas se concentren en otorgar bienes y servicios que no contribuyen a cambiar la realidad caótica a la que se enfrenta la mayor parte de la población.

**Figura 2**

*El ciclo de vida de las políticas públicas*



Fuente: Vázquez Daniel y Domitille Delaplace (2011).

Para Morales (2020), los derechos humanos deben estar presente desde el proceso de toma de decisiones ya que estos imponen límites al proceso decisorial, “...la discrecionalidad de las políticas no es tan discrecional y plena porque dicho diseño no puede afectar el desarrollo alcanzado por los derechos sociales” (Pahuamba, 2016, p. 39). Desde la formulación de la política la selección de alternativas debe ser compatible con los derechos humanos y con el marco normativo existente. En este sentido, el tomador de

decisiones debe conocer sus límites de actuación para no vulnerar ningún derecho ni contravenir a los niveles de progresividad alcanzados.

Las políticas públicas y los derechos humanos se presentan como un binomio indisoluble “se requiere entonces como primer paso entender que toda decisión pública puede tener un impacto, en mayor o menor medida, en materia de derechos humanos a la luz de los principios de interdependencia e indivisibilidad” (Morales, 2020, p. 32).

La incorporación del EDH demanda una perspectiva integral, es decir, se debe realizar un abordaje de todo aquello que implican los derechos humanos como son principios, obligaciones y deberes, así como los elementos técnicos y metodológicos empleados en la formulación de políticas. En esta etapa se planifica hacia dónde se quiere llegar, así como cuáles son los medios requeridos para alcanzar los objetivos y lograr las metas planteadas. Es una etapa que precisa de habilidades prospectivas, a fin de seleccionar las alternativas más idóneas para transformar el problema público que afecta la realización de los derechos humanos.

Si bien todo el ciclo de la política es importante y como se ha insistido más que integrarse por etapas sucesivas son etapas que se retroalimentan de forma permanente, la formulación y/o diseño aporta elementos prospectivos que pueden prevenir ciertas deficiencias al momento de implementar una política. Asimismo, permite la incorporación de diversos elementos de forma integral, como son normas, recursos, actores, entre otros. Los Estados tienen la obligación “no sólo de adoptar medidas a partir de la formulación e implementación de políticas públicas, cuando se identifica una situación de vulneración de derechos, sino que también debe actuar de manera de evitar que dichas situaciones se reproduzcan” (CIDH, 2018, p. 48).

Desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018), se recomienda realizar el siguiente análisis para poder integrar el enfoque al ciclo de las políticas: primero, se debe identificar el derecho humano que el Estado tiene la obligación de proteger, promover y garantizar y, de forma paralela, la población o grupo en particular en situación de vulnerabilidad que se enfrente a una posible violación de sus derechos. Aunado a esto, se debe realizar un análisis interseccional con otros derechos humanos que permita ubicar el nivel de afectación de manera interdependiente. Esto llevará a realizar la pregunta ¿existe al menos una política pública definida para proteger/garantizar ese derecho? si la respuesta es no, se debe formular, implementar y evaluar bajo los principios de

universalidad/no discriminación; identificación y atención de grupos afectados/brechas de desigualdad; acceso a la justicia, acceso a la información y transversalidad/sectorialidad. Si la respuesta es sí, se procederá a verificar el cumplimiento de los principios mencionados.

Realizada la identificación las/los diseñadores definirán si lo que se requiere es una política nueva o el rediseño de las ya existentes. Durante la formulación se tiene que considerar lo siguiente: el alcance de la política; el diseño de objetivos y a quiénes se encuentran dirigidos; la base normativa y el esquema institucional; los mecanismos de exigibilidad de los grupos beneficiados; y cómo se evaluará la política. En la formulación al igual que en las demás etapas, la participación de la sociedad y la inclusión de los grupos afectados será transversal. De igual forma se debe considerar si la oferta de bienes, servicios y recursos están disponibles, son accesibles, adaptables y de calidad, mismos que se verán reflejados durante la implementación de la política.

El análisis que propone la CIDH contiene los principales elementos del enfoque de derechos y cómo poder aterrizarlos en las diversas etapas de la política, el punto no es diseñar una política por cada derecho ya que su propuesta contempla un análisis interseccional con otros derechos. A fin de complementar su propuesta se sugiere partir de ejes problemáticos centrales, en los que se identifiquen los derechos vulnerados y en cuáles otros tienen un impacto negativo, para así formular políticas que contemplen acciones, recursos y temporalidades diferenciadas que permitan contrarrestar dicha vulneración.

La incorporación del enfoque en el diseño de políticas implica hacer uso de la estructura institucional existente. Por esa razón, fortalecer las capacidades de las instancias gubernamentales encargada de diseñar e implementar las políticas resulta trascendental, a fin de que desde su ámbito de competencia y a través de mecanismos de coordinación inter e intrainstitucional puedan garantizar los derechos de manera efectiva y, en paralelo, fortalecer y desarrollar las capacidades de las personas para que puedan ejercerlos plenamente y exigir su cumplimiento en caso de que no existan acciones concretas. Por ejemplo, el cumplimiento de los DESCAs “no solo implica decisiones dentro de las agencias del propio gobierno, sino también que este tenga la capacidad de propiciar acciones de los particulares concurrentes con la garantía del derecho...” (Canto, s.f., p. 85).

Se requiere de instancias capaces de adaptarse y/o transformarse a la lógica del enfoque de derechos. Incorporarlo en las políticas es un reto que la mayoría de las veces se refleja en las instituciones encargadas de su operación. Los actores que participan en la

formulación e implementación operan bajo lógicas y rutinas distintas, en ambientes amigables u hostiles, en donde permea la competencia y no la cooperación, y las camisetitas institucionales dificultan la coordinación. El enfoque de derechos requiere de cambios progresivos en la estructura organizacional, en donde su dinámica no sea un factor que dificulte su implantación. Incorporarlo no debe percibirse como un trabajo añadido al trabajo sectorial que ya se desarrolla, ni como algo que no genere un beneficio visible a la sociedad.

Dentro de la selección de alternativas, se tiene que identificar aquella que, además de ser costo-eficiente, contribuya a satisfacer un derecho humano. Como es bien sabido la entrega de un bien o servicio es necesaria pero no suficiente para que una persona ejerza su derecho, es un insumo más y, por lo tanto, se deben seleccionar alternativas más idóneas que promueven su progresividad. “El enfoque de derechos en la formulación de políticas obliga al hacedor y al analista de políticas a posibilitar que la selección de alternativas sea progresiva y universal” (Aguilar y Figueroa, 2021, p. 93).

Pasar de la decisión a la acción trae dificultades diversas, existe un hilo delgado entre estas fases que no permite ver en que momento los valores, metas y supuestos se transforman de manera que se pierde la esencia de la política. La brecha de implementación es uno de los temas más señalados cuando una política y los programas que derivan de ella no alcanzan sus objetivos. En consecuencia, resulta necesario comenzar a identificar aquellos elementos susceptibles de análisis que son relevantes en la puesta en marcha de toda política y retomarlos desde su (re) formulación.

Diseñar una política en clave de derechos no es una tarea fácil, aparte de voluntad política se requiere de conocimientos normativos y técnicos para llevarla a cabo. No solo se trata de apilar el EDH en los objetivos y metas (Bardach, 1977) de cualquier política o programa, su incorporación supone pensar en la realización efectiva de los derechos y no pensarlos solo para apaciguar movimientos que pugnan por su efectiva transversalización. Plantear la transversalidad del enfoque demanda fortalecer la idea de que “los derechos humanos no son complementarios de las políticas públicas, sino el núcleo y razón de ser de la acción estatal” (CIDH, 2018, p. 48) y, por lo tanto, se requiere mayor integralidad en el conjunto de acciones que orientan la política.

### 1.3 Aproximación Conceptual de la Transversalidad

Es notable que la atención de los problemas sociales requiere de acciones coordinadas e integradas. Por muchos años, este tratamiento se ha realizado desde una perspectiva sectorial o temática, en la que cada dependencia de gobierno de acuerdo con su ámbito de competencia se encarga de formular e implementar estrategias referentes a salud, educación, medio ambiente, vivienda, entre otros, mismas que, en su mayoría, se encuentran desarticuladas. En el ámbito de la administración pública, la transversalidad surge con el ánimo de enfrentar las siguientes dificultades:

La aparición de demandas sociales o políticas públicas que no forman parte de la misión o competencia de una sola parte de la estructura orgánica vertical, sino que implica a toda la organización o a una parte significativa de ella; y de la necesidad de disponer de una visión integral e integradora de diversos segmentos de población considerados como prioritarios. (Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz, 2008, p. 19)

Cada estructura orgánica es diferente, desde sus atribuciones se define cómo debe desdoblarse al interior y la forma jerárquica en la que operará para cumplir con sus funciones. Las áreas que la integran operan bajo un mandato legal común y deben coordinarse para el cumplimiento de los objetivos y metas. La coordinación representa un reto al interior de las organizaciones ya que todos quieren cumplir sus funciones sin estar condicionados al tiempo, disposición y motivación de las demás áreas (directivas y operativas).

Las organizaciones enfrentan retos internos y externos, además de llevar a cabo las funciones que motivan su razón de ser, deben estar listas para los retos que depara el entorno, entre estos encontramos el de incorporar desde su marco legal hasta sus rutinas cotidianas enfoques como son igualdad y no discriminación, derechos humanos, género, interculturalidad, territorialidad, entre otros. Estos temas demandan una atención integrada que trastoque toda la estructura y no solo la creación de un área encargada de su atención.

Los problemas públicos son multicausales, por ello, su atención o tratamiento requiere de una participación articulada. La transversalidad se presenta como una herramienta para lograrlo; sin embargo, persisten dificultades para comprender y aplicar su contenido ya que implica una gama de opciones en la operación gubernamental, entre las que se encuentran: “incorporar un enfoque, contenido o una metodología en la operación de las organizaciones, promover conjuntamente una información o punto de vista, compartir

recursos o instaurar estructuras intersectoriales para atender problemas comunes” (Valdez et al., 2019, p. 34).

### **1.3.1 ¿Qué se entiende por transversalidad?**

La transversalidad surge como una propuesta para atender problemas complejos, también denominados problemas-nodo, esto requiere romper con la administración tradicional para involucrar actores multinivel, multiactor o multisectorial. “La transversalidad, la gestión transversal, o en su versión anglosajona las políticas implementadas como *mainstreaming*, o los *cross-cutting issues*, son una de estas nuevas formas de trabajo y probablemente una de las más relevantes y complejas” (Serra, 2005 citado en Valdez et al., 2019, p. 35). El *mainstreaming* requiere coordinación estratégica y articulada que sume todos los esfuerzos para lograr una respuesta conjunta.

Blanco (2013) define la transversalidad como una herramienta de gestión que busca incrustar e institucionalizar cierta perspectiva sociopolítica al interior del aparato administrativo, con el fin último de modificar los valores prevalecientes tanto al interior de dicho aparato como en la sociedad en su conjunto. Para realizar los ajustes en la estructura organizacional, se requiere desmenuzar el contenido del tema o asunto que atraviesa de manera transversal las funciones de los sectores y dependencias con un impacto directo en la sociedad. Al incorporar la perspectiva sociopolítica se establecen contenidos específicos que norman la actuación del conjunto de estructuras organizativas, así como metodologías de actuación para atender problemas complejos (Valdez et al., 2019).

La transversalidad tiene un carácter multidimensional, sin embargo, para el tema que nos atañe, esta cobra relevancia ya que sus objetivos se enfocan en: “centrar la atención de la organización en un tema e intensificar su actuación sobre él” y, en “mejorar la consistencia y la coherencia de la estrategia y la actuación de la organización en relación con el tema en cuestión” (Serra, 2005, p. 9). Para ello, se requiere de una cultura organizacional diferente, en donde, en lugar de realizar cambios abruptos en las dinámicas organizacionales, se generen incentivos que permitan cambios adaptativos. Brugué (2008) citado en Valdez (2019) realiza una distinción entre la transversalidad sustantiva e instrumental, el carácter instrumental de la transversalidad posibilita realizar los cambios organizativos que requiere el asunto a incorporar, mientras que su dimensión sustantiva se dirige más al grupo de población que se desea atender.

Trabajar bajo una perspectiva transversal requiere de un conocimiento tácito del enfoque o contenido que se desea incorporar, esto con el propósito de que las personas que se desenvuelven en la organización identifiquen los cambios que se requieren para poder implantarlo de manera efectiva. No solo se trata de hacer ajustes normativos que se vuelvan letra muerta, se requiere del involucramiento de todas las áreas participantes para que el contenido conceptual de la transversalidad se vea reflejado en la estructura organizativa y en la población objetivo que fundamenta la razón de ser de la dependencia u órgano de gobierno.

Existen experiencias locales que han identificado algunas condiciones que deben estar presentes si se quiere trabajar con miras a una perspectiva transversal. Para el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2008), es indispensable considerar lo siguiente: *concepción integral de las y los ciudadanos*, no se debe perder de vista que el fin de las intervenciones públicas son ciudadanos no fragmentables; *dirección política estratégica*, se requiere de líderes que fomenten en las organizaciones el compromiso para trabajar con una nueva visión o enfoque; *participación y transparencia*, es necesario identificar a todos los agentes que participan en el proceso y mantener abiertos los canales de información y comunicación; *coordinación horizontal*, las demandas sociales requieren de respuestas integrales e integradoras que implican la participación de diversas áreas; *trabajo en equipo e interdisciplinariedad*, se debe fomentar la convivencia de la especialización en la atención de los problemas; y *definición de recursos y estructuras*, la creación de órganos de transversalidad permite establecer sistemas de relación y conocimiento.

### **1.3.2 La coordinación como referente de la transversalidad**

¿Qué nos empuja a hablar de acciones transversales? Los problemas públicos se complejizan con el paso del tiempo, por lo que se requiere de una respuesta conjunta y no de un conjunto de respuestas desarticuladas. Desde los líderes políticos hasta el personal operativo de las estructuras orgánicas deben estar conscientes de los retos y oportunidades que trae consigo el contenido del *mainstreaming*. Sobre todo, en lo referente a los temas que se abordan desde una perspectiva integral.

A partir de la década de los 90's desde el ámbito internacional se han realizado esfuerzos encaminados a promover y fortalecer el contenido normativo y operativo del EDH, asimismo, se ha hecho hincapié en que los derechos humanos son el eje rector de los planes, políticas, programas y proyectos gubernamentales. Esto tiene como objetivo poner



en el centro de la acción pública a las personas en su carácter de titulares de derechos y romper con acciones que los colocan como beneficiarios pasivos incapaces de reconocerse como promotores de su desarrollo. En este sentido, hablar de transversalidad desde el EDH permite intensificar las acciones encaminadas a la promoción, respeto, garantía y protección de los derechos tanto en el campo político como en el social.

Para intensificar dichas acciones, es pertinente identificar quiénes son los actores que impulsan el proceso, ya sea desde responsables políticos, directivos, personal técnico y operativo de las instancias de gobierno; organizaciones de la sociedad civil; académicos y expertos en el tema; así como *ombúdsmanes* encargados de la defensa de los derechos. Todos ellos juegan un papel importante, ya que, mediante la coordinación y el trabajo en equipo se definirán las directrices que conducirán e incrustarán el EDH de forma transversal. Como ya se ha señalado anteriormente es importante que todos avancen hacia un mismo objetivo, lo cual implica no generar contenidos rígidos, sino cambios adaptativos.

La transversalidad requiere de la participación de múltiples actores que se desenvuelven en esferas de gobierno diversificadas, en ocasiones comparten intereses y una serie de valores que rodean al problema público y, en otras, manifiestan conocimientos heterogéneos respecto al tema y estiman la utilidad que les genera la acción pública. Esta multiplicidad de actores forma lo que Subirats et al., (2008) denomina espacios de interacción de una política, los cuales constituyen una red compleja de interacciones.

Estos inconvenientes han llevado a que algunos autores interesados en el tema se pregunten cómo lograr la transversalidad sin morir en el intento. El problema radica en la perspectiva multifuncional que brinda la transversalidad, razón por la cual no existe una fórmula única, sino que depende de las dinámicas organizacionales y de los ajustes que se requieren para lograr incorporar el tema de interés.

Al ser la transversalidad una estrategia, un enfoque de gestión o una intencionalidad o recurso discursivo, las acciones para su consecución no están definidas. Su vínculo con la coordinación (intergubernamental e interinstitucional), la coherencia, las políticas integrales, la interseccionalidad y un enfoque holístico, pone sobre la mesa el fortalecimiento de la relación y la comunicación entre las diferentes áreas gubernamentales y actores públicos para el logro de objetivos concretos de problemas públicos complejos. (Nazarena, 2007 citado en Valdez et al., 2019)

La coordinación intergubernamental y/o interinstitucional denota las capacidades políticas y administrativas para satisfacer necesidades desde una lógica de proveedores de bienes y servicios. Desde el EDH, la falta de coordinación tiene un impacto negativo en la prestación de servicios encaminados a garantizar derechos, sobre todo en lo referente a los derechos económicos y sociales como son salud, educación y alimentación que requieren de la participación de distintos niveles y dependencias de gobierno. A mayor fragmentación (actores, políticas y recursos), mayor vulneración de los derechos.

Dependiendo la coordinación requerida por el tema a transversalizar, se puede establecer: el tipo de relación, el vínculo y las acciones para llevarla a cabo. Implantar un enfoque transversal trae muchos retos, por ello la necesidad de realizarlo de forma incremental y no a través de mandatos legales poco claros ni de cambios abruptos que dificulten realizar las funciones esenciales de las organizaciones. “La coordinación no es una función natural de la acción social y colectiva, más bien se trata de un constructo organizacional e institucional que debe ser diseñado expresamente tanto en el plano de lo formal como en el plano de los referentes individuales y de los sistemas de regulación social” (Cabrero, 2007, p. 5).

La coordinación no debe ser impuesta sino absorbida por todos los actores que interactúan en la dinámica organizacional, recordemos que las organizaciones son orgánicas, vivas e imperfectas. Valdez et al., (2019), identifica cinco niveles de relación entre actores:

#### **Cuadro 1**

*Transversalidad y niveles para la relación entre actores*

<b>Nivel</b>	<b>Acciones</b>
Asociación	Compartir objetivos y proyecto
Cooperación	Compartir actividades y recursos
Colaboración	Prestar ayuda esporádica
Conocimiento	Conocimiento de lo que es y hace el otro
Reconocimiento	Reconocer que el otro existe

Fuente: Valdez et al., 2019, con base en Rovere (1998)

Los niveles de coordinación retomados por Valdez et al., son fundamentales para implantar la transversalidad, es decir, si se propone transversalizar el enfoque de derechos, primero se tienen que definir objetivos comunes encaminados al cumplimiento de las obligaciones del Estado; después, se identifica qué recursos son susceptibles de ser compartidos y qué actividades se deben realizar para alcanzar los objetivos.

Para Cabrero (2007, p. 2), “la coordinación surge como necesaria también por un asunto de creciente transversalidad de las políticas, es decir, cada vez más los problemas públicos deben ser tratados a través de su naturaleza intersectorial e interregional”. Actualmente, la atención de los problemas públicos se realiza de manera tradicional, en donde desde una visión jerárquica se les asignan tareas a dependencias especializadas en el tema o asunto, sin contemplar que este tratamiento cada vez es menos funcional, sobre todo en problemas complejos como son los medioambientales o de atención a la pobreza, por mencionar algunos.

### ***1.3.3 Transversalidad en la gestión pública***

Las exigencias del entorno social demandan estructuras organizativas que no se vean rebasadas al momento de atender los problemas públicos. Para evitar esto, las organizaciones tienen que adaptar en su funcionamiento estrategias horizontales de coordinación, cooperación y comunicación, en donde se trabaje con objetivos compartidos por todas las instancias participantes, aun cuando estos no figuren como un objetivo dentro de sus funciones cotidianas. En este contexto la transversalidad plantea:

Un nuevo equilibrio dentro de las administraciones, un cambio en los objetivos y las estructuras administrativas, pero también un cambio en las reglas del juego y en las pautas del comportamiento de los individuos y de las unidades. Y resulta especialmente complicado cambiar estas reglas del juego o instituciones, especialmente si tal como se ha apuntado anteriormente éstas cuentan con una importante tradición previa y el apoyo de distintos colectivos profesionales involucrados en su mantenimiento y reproducción. (Lanzara, 1999, en Salvador, 2012, p. 224)

La transversalidad implica una nueva forma de ver cómo se relacionan las organizaciones a nivel inter e intrainstitucional “...se plantea como un modelo organizativo alternativo al tradicional para dar respuesta a los nuevos retos que se plantean a los gobiernos y a las administraciones públicas” (Salvador, 2012, p. 222). Si bien la transversalidad implica retos al interior de las organizaciones, no se debe perder de vista que las decisiones que se toman y se ejecutan en sus adentros tienen implicaciones en el exterior, por lo que resulta necesario incorporar nuevas perspectivas que mejoren su capacidad de actuación y que respondan a los requerimientos de diseño de la organización, así como a las exigencias de la gestión.

Los actores públicos involucrados en la transversalidad son diversos y enfrentan dificultades al momento de interactuar. Retomando la noción de *acuerdo político-administrativo* planteado por (Subirats et al., 2008), en el que existe un “conjunto de *actores públicos*, estructurado por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos así como por otras reglas institucionales más informales, implicados en la elaboración y ejecución de una política pública” (p. 60), se refleja que dichos actores sustentan su actuación en un marco normativo rígido, por lo que su injerencia en las políticas está delimitada, a pesar de ello, buscan generar vínculos político-administrativos externos a su organización que les permitan ampliar su margen de actuación.

La búsqueda de vínculos conlleva a transformaciones institucionales que pueden variar dependiendo las motivaciones y acciones de los individuos y grupos; de procesos de adaptación y aprendizaje, así como de factores externos que influyen sobre las organizaciones. Dichas transformaciones tendrán un impacto directo en las políticas que se formulan y ejecutan y, en este caso, en su transversalidad.

Pensar en transversalidad es pensar en procesos progresivos que no se dan de la noche a la mañana, sobre todo cuando se requiere de participación y negociación de actores públicos y privados. Muchas veces, al interior de las organizaciones públicas se opta por crear áreas u órganos con carácter transversal, estas, más que ser unidades operativas o productoras de bienes y servicios, son áreas tácticas encargadas de articular estrategias, objetivos, reorganizar funciones (directivas y operativas), presupuestos y metas a fin de generar un impacto transversal. Su aportación se basa en: “su conocimiento experto, en la información, pero también en el diseño de instrumentos de gestión adaptados y adaptables a las diferentes necesidades sectoriales” (Salvador, 2012, p. 225).

Para Serra 2005, y Salvador 2012, la creación de las áreas u órganos transversalizadores tiene que responder a lo siguiente: a) generar un conocimiento experto sobre el tema que se desea transversalizar mediante la recolección, producción, tratamiento y difusión de la información; b) construir objetivos estratégicos y operativos, así como diseñar políticas, desarrollar metodologías e instrumentos de trabajo y estructurar las actuaciones; y c) estructurar y gestionar redes intraorganizativas, mediante la apertura de canales de comunicación y la generación de instrumentos de coordinación formales e informales, sistemas de evaluación de resultados y de rendición de cuentas.

El surgimiento de estas áreas es tan solo una respuesta por parte de las instancias diseñadoras e implementadoras de políticas, programas y proyectos para afrontar lo que implica incorporar la transversalidad de uno o varios enfoques y a diferentes escalas.

### **1.3.4 Elementos de la transversalidad a partir de diferentes abordajes**

Como se refleja en el apartado anterior la transversalidad demanda mecanismos de coordinación y cooperación a nivel intra e interinstitucional que permitan formular, implementar y evaluar políticas integrales. Aunque, no son los únicos tal y como se demuestra en los siguientes trabajos en los que se ha intentado transversalizar el contenido de temas medioambientales, de género y de atención a grupos prioritarios como son jóvenes.

#### **a) Medio ambiente**

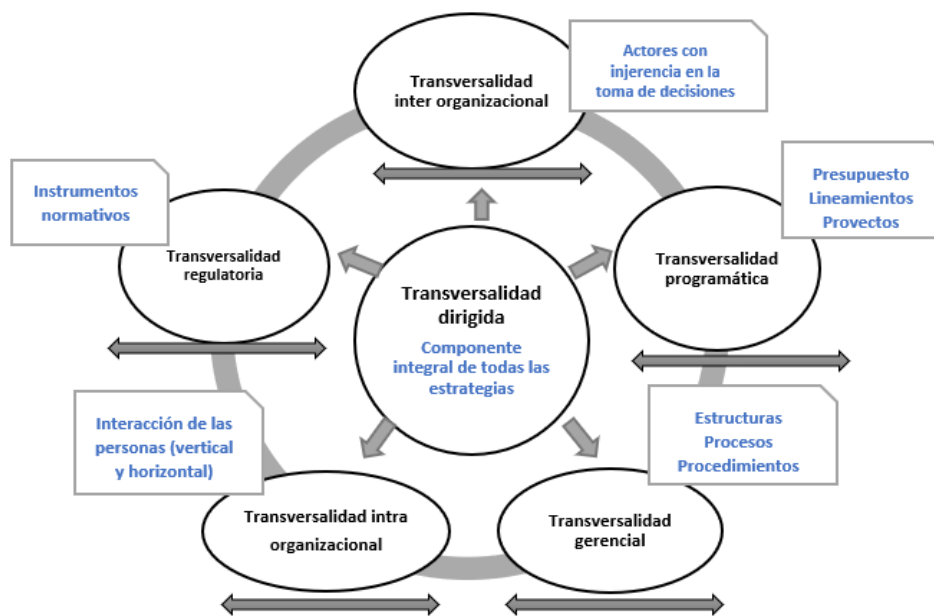
Uno de los campos en el que plantean abordajes transversales para la atención de problemas de alta complejidad es el medioambiental, específicamente en lo referente a la mitigación del cambio climático. Al igual que muchas políticas, su tratamiento se ha realizado de forma sectorial, en el que, por un lado, se promueven acciones de conservación de la biodiversidad y, por otro, se impulsan actividades destructivas como en el sector agropecuario, es por ello por lo que “la práctica de una política integradora requiere fundamentarse en una visión sistémica de procesos” (Ortiz y Vázquez, 2010, p. 28). Institucionalizar acciones encaminadas a mitigar el cambio climático requiere de ajustes normativos, así como transformar las estructuras orgánicas, los procedimientos administrativos y cambiar los criterios utilizados para evaluar el impacto de las políticas.

Ortiz y Vázquez (2010), retoman los principios de Espejel (2009), de la política transversal de cambio climático, entre estos se encuentran: *acción solidaria*, en donde los procesos se sustenten en el diálogo social y político de irrestricto respeto a la cultura y biodiversidad; *voluntad política*, se deben plantear las prioridades para que la gestión de los niveles de gobierno proponga acciones con un lugar preferente en la agenda de los temas gubernamentales; *corresponsabilidad*, las acciones de cambio climático demandan una responsabilidad compartida por las dependencias e instituciones públicas y de la sociedad civil, asimismo, se debe promover su incorporación en las atribuciones y rutinas de trabajo de las organizaciones; *interinstitucionalidad e intersectorialidad*, ambas requieren de la suma de esfuerzos entre diversas instituciones para implementar las acciones.

En el mismo sentido, el marco de integración propuesto por Wamsler y Pauleit (2016), contiene estrategias de transversalización integrales (ver Figura 3). Estas, son susceptibles de aplicarse a otros enfoques, ya que incluyen factores normativos, operativos y estratégicos que deben considerarse en la formulación de las políticas transversales.

**Figura 3**

*Estrategias de transversalización de Wamsler y Pauleit*



Fuente: Elaboración propia con base en Wamsler y Pauleit (2016).

Las estrategias pueden abordarse integralmente, sin embargo, no se debe perder de vista que cada una cuenta con particularidades específicas, en tal sentido, las acciones que se emprendan deberán ser diferenciadas, pero sin dejar de lado el tratamiento horizontal. La transversalidad dirigida funciona un componente integral de todas las estrategias "...ya que se refiere a como se producen los cambios relacionados (por ejemplo, de arriba hacia abajo versus de abajo hacia arriba)" (Wamsler y Pauleit, 2016, p. 73).

### ***b) Atención a la juventud***

Referente a la política de atención a la juventud, Valdez et al., (2019), retoman los cinco principios de la política transversal de cambio climático de Ortiz y Vázquez (2010). Mediante una serie de etapas añaden: capacitación, revisión del marco legal, investigación aplicada y participación de la sociedad civil. Su propuesta se enfoca en introducir un contenido "político-social", por lo que se requiere de la vinculación no solo de contenidos,

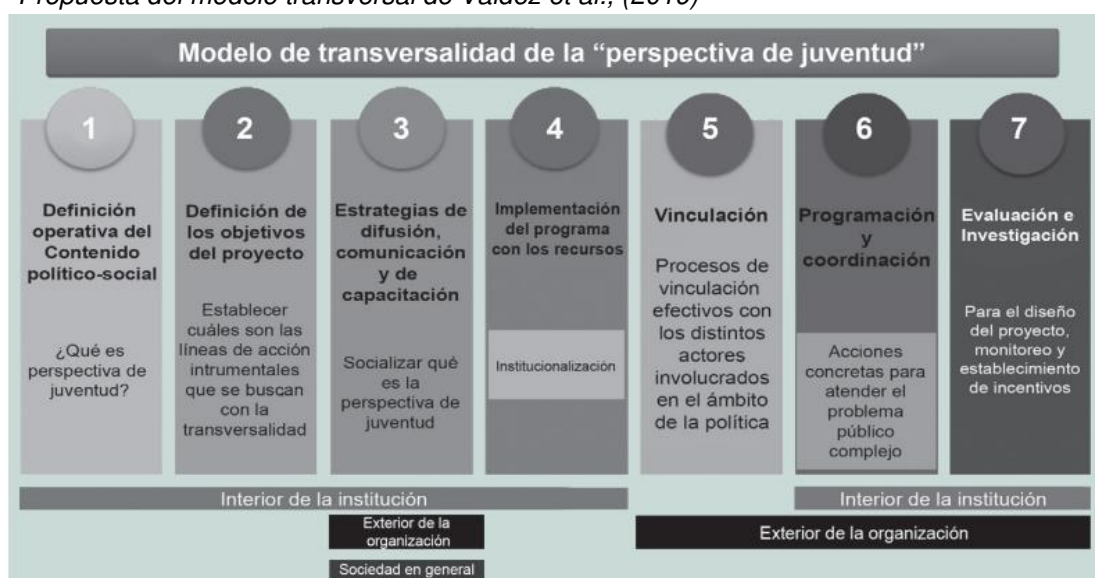
procedimientos y criterios, sino de actores políticos, administración pública y sociedad. El carácter transversal en el proceso de políticas supone:

Establecer una constante en el diseño, formulación y ejecución de las acciones gubernamentales. Se trata de incorporar un enfoque, contenido o una metodología en la operación de las organizaciones, promover conjuntamente una información o un punto de vista, compartir recursos o instaurar estructuras intersectoriales para atender problemas públicos. (Valdez et al., 2019, p. 32)

Los autores reconocen que la transversalidad como concepto es polisémico y de momento inasequible, sin embargo, realizan sugerencias para facilitar su comprensión aterrizándolo a las políticas dirigidas a la juventud. En la Figura 4 se plasma su modelo:

**Figura 4**

*Propuesta del modelo transversal de Valdez et al., (2019)*



Fuente: propuesta de Valdez et al., (2019).

Ambas propuestas, permiten identificar elementos indispensables a contemplar si se quiere abordar una perspectiva transversal en la formulación de políticas. Desde la interrelación de factores normativos, técnicos, políticos, administrativos y organizacionales, hasta la coordinación de diferentes niveles de gobierno y la participación de actores públicos y sociales. Si no se quiere morir en el intento, es primordial considerar como base estos elementos al momento de intentar transversalizar el EDH.

### **c) Perspectiva de género**

El campo en donde se han realizado esfuerzos significativos para transversalizar un enfoque es en el referente a la perspectiva de género. La noción de transversalidad o *mainstreaming* se ha desarrollado principalmente en el marco de la lucha por la igualdad entre mujeres y hombres. Desde la “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)” y la “Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)” se han establecido los criterios para transversalizar la perspectiva de género en las estrategias, políticas y acciones públicas.

Para Teresa Rees (1998, p. 194), la transversalidad “supone un cambio de paradigma en la forma de plantear el desarrollo de las políticas públicas y la práctica, con el objetivo último de provocar cambios sociales y consolidar una cultura de respeto, protección y garantía de los derechos humanos”. Para el Grupo de Especialistas en Mainstreaming (EG-S-MS), es “un proceso político a la vez que técnico” que “implica nuevas maneras de idear y enfocar políticas, cambios en la cultura organizativa e institucional y conducirá a alteraciones en las estructuras sociales” (1999, p. 26). La lucha por los derechos de las mujeres es un movimiento de transformación más amplio que no solo ha logrado incidir en la manera en cómo se diseñan, implementan y evalúan las políticas, sino en el imaginario social.

La perspectiva de género es uno de los enfoques que junto con el de igualdad y no discriminación han logrado instaurarse de manera progresiva en las dinámicas de las organizaciones. No obstante falta mucho por recorrer, esto con la finalidad de pasar de acciones afirmativas al diseño de políticas integradas que, desde una mirada interseccional logren brindar una mejor atención a este grupo de personas que lucha de manera permanente por sus derechos. No solo se trata de crear un instituto de atención a la mujer que descargue de obligaciones a las demás instancias, ni mucho menos crear un área al interior de cada organización que actúe de manera independiente y no genere los mecanismos de coordinación necesarios para su transversalización.

Hoy día, existen algunos retos que deben contemplarse en la transversalidad de género tales como: presupuestos limitados, culturas institucionales que generan resistencias, sostenibilidad en las acciones de financiamiento, conocimiento limitado de la legislación, y falta de planes de acción (Agencia Andaluza de Cooperación para el



Desarrollo, 2016). Para la ONG Mugarik Gabe (s.f., p. 12), es fundamental no solo cuestionar las acciones y discursos públicos, sino también los procedimientos y relaciones organizativas. Las acciones que se emprendan referente a la transversalidad deben generar cambios en la institucionalización, en la cultura, en los recursos y en la conciencia.

Efectivamente, “la transversalización del enfoque de género es un concepto que orienta un proceso político y técnico, donde su viabilidad y eficacia, se encuentra condicionado por la interrelación de diversos factores” Soto y Bonder (2018, p. 48). A nivel institucional, la incorporación del concepto implica cambios significativos en un sistema complejo y multidimensional.

Soto y Bonder (2018), retoman de García (2008), las siguientes dimensiones de análisis: política (voluntad política y legitimación de las iniciativas); financiera (contar con los recursos necesarios); administrativa (procesos, prácticas, personal, procedimientos); jurídica (soporte normativo) y sociocultural (aceptación negociada a posibles resistencias). Estas dimensiones son susceptibles de ser analizadas desde el EDH ya que todas se encuentran interrelacionadas, por lo que su tratamiento debe realizarse de forma integrada, aun cuando engloban retos diferentes.

#### **1.4 Transversalidad y Enfoque de Derechos Humanos**

A pesar de que el EDH lleva más de dos décadas tratando de implantarse, aún no se ha escrito mucho sobre cómo transversalizarlo. De la literatura revisada se observa que se le puede abordar como estrategia, técnica, y proceso, entre otros. A pesar de la diversidad en su tratamiento, la transversalidad se dirige a generar cambios políticos y sociales a mediano y largo plazos que faciliten su incorporación. Desde la cooperación para el desarrollo, el *mainstreaming* sobre derechos humanos “supone que los derechos humanos se integran en todas las estrategias e iniciativas que lleva a cabo la cooperación para el desarrollo. También considera en ese caso la inclusión de los derechos humanos como un enfoque transversal a todas las intervenciones” (Gómez et al., 2013, p. 96).

Referente a los intentos por incorporar el EDH, diversos organismos internacionales han manifestado que las acciones emprendidas por los estados no han sido suficientes para el pleno ejercicio de los derechos humanos. Esto trae como consecuencia que se deba repensar la forma de hacer políticas. Fernández (2020) adapta el concepto de transversalidad de género planteado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1997, p. 652), y define la transversalidad del EDH como:

El proceso de evaluación de las consecuencias para los derechos humanos de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles; se trataría de una estrategia destinada a hacer que los derechos humanos sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de lograr el disfrute universal de los mismos.

En diversos estados existen organismos encargados de la protección y defensa de los derechos humanos, en algunos casos, sus funciones se encaminan a evitar la violación de los derechos por parte de actores gubernamentales y, en otros, ejercen funciones complementarias para vigilar que el Estado cumpla con las obligaciones adquiridas en los diversos pactos y tratados internacionales. Un ejemplo es el caso de Guatemala, que cuenta con la Comisión Presidencial coordinadora de la Política del ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH), esta institución promueve y vela por el respeto, la plena vigencia y el cumplimiento de las responsabilidades del Estado. Para la COPREDEH (s/f., p. 24), la transversalidad del enfoque de derechos se entiende como:

Una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las personas (desde la diversidad y en condiciones de vulnerabilidad) sean parte integral de la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y los programas económicos y sociales, de manera que las personas, desde su diversidad, puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad.

La transversalidad de cualquier enfoque involucra la “planificación, (re) organización, mejora y evaluación de los procesos políticos, de manera que una perspectiva de igualdad de oportunidades sea incorporada en todas las políticas, estrategias e intervenciones, a todos los niveles y en todas las etapas por los actores normalmente involucrados en ellos” COPREDEH (s.f., p. 24).

La transversalización del EDH “se vincula al cambio organizacional en la medida en que promueve procesos transformadores que visibilizan las desigualdades para así poder identificarlas y analizarlas ahondando en las causas estructurales que las generan para diseñar medidas que permitan contrarrestarlas” (Agencia Española de Cooperación Internacional, s.f., p. 9).

Desde la Declaración y Programa de Acción de Viena se encomendó a los estados elaborar programas de derechos humanos. En México, a partir de este instrumento se han diseñado acciones que tienen como propósito incorporar el EDH en las organizaciones públicas a nivel federal. La Secretaría de Gobernación, es la dependencia de gobierno encargada de su elaboración y actualización, por lo que desde su visión la transversalidad se entiende como:

Un proceso que busca colocar como eje central del diseño de las políticas públicas temas torales surgidos de consensos sociales; esto con el fin de tener un impacto mayor y resultados que apunten a subsanar las problemáticas identificadas en torno a estos temas. Para ello se requiere integrar y alinear las políticas públicas, programas, presupuestos y otras actividades con incidencia pública a fin de evitar que las acciones de gobierno estén fragmentadas. La decisión de transversalizar los derechos humanos en todas las políticas públicas y programas de las entidades de la APF es el resultado histórico del diálogo permanente entre la ciudadanía y las instituciones del Estado. (2014, p. 19)

Por su parte, Fernández (2020, pp. 652-653), propone abordar la transversalidad del EDH como una técnica jurídica o instrumento orientado a:

La incorporación de derechos humanos en el conjunto del ordenamiento jurídico interno. Ello se traduciría, por una parte, en un reconocimiento de la universalidad de los derechos humanos, y, por otra parte, en la obligación de los poderes públicos de llevar a cabo “determinados cambios organizativos” derivados de la necesidad de dar efectividad a la universalidad de los derechos humanos.

Dentro del abordaje que realiza Fernández (2020), se reflejan elementos jurídicos, técnicos y políticos que permiten aterrizar la transversalidad desde una dimensión funcional, es decir, en la que:

Se condiciona y orienta la manera en que se diseñan y llevan a cabo todas y cada una de las acciones (regulación y/o intervención gubernamental) de los poderes públicos en el marco de esas políticas, que habrán de incorporar la dimensión de derechos humanos. (p. 654)

En este sentido, la incorporación de la transversalidad del EDH en las políticas públicas permite establecer de qué manera la práctica obstaculiza el disfrute de los

derechos humanos (reclamos y obligaciones); determinar la existencia de grupos objetivo (poderes públicos y empresas privadas); e introducir el enfoque de derechos humanos en todos los niveles de la política pública tomando en cuenta el marco normativo internacional, los planes de acción y los mecanismos de control y evaluación.

La dimensión funcional (ver Cuadro 2) planteada en la propuesta de Fernández (2020) permite ir más allá de la mera incorporación de las normas jurídicas internacionales en materia de derechos humanos para, en su lugar, impulsar una transformación a largo plazo de las políticas públicas con el fin de lograr que la actuación de los poderes públicos tenga como objetivo respetar, proteger, promover y garantizar de forma efectiva los derechos humanos reconocidos en las normas jurídicas internacionales a cuyo cumplimiento se haya comprometido el Estado.

Por otra parte, además del reconocimiento de las obligaciones es preciso que en las políticas se incorporen los principios de los derechos humanos retomados del DIDH, muy en particular los de universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, igualdad y no discriminación, participación e inclusión, rendición de cuentas y estado de derecho.

La incorporación del EDH en todos los niveles de actuación de los poderes públicos “...exige sustituir el tratamiento específico, sectorializado o temático de los derechos humanos” (Fernández, 2020, p. 656). Para esto se requiere un abordaje integral, es decir, debe existir un entendimiento entre los tres órdenes de gobierno y los diferentes sectores públicos, además, se debe determinar quiénes son los grupos objetivo, así como las capacidades con las que cuentan para reclamar y garantizar los derechos.

La capacidad de reclamar se asume para todas las personas quienes son los titulares de derechos, la capacidad de garantizar para los poderes públicos como titulares de responsabilidades, y desde un plano de horizontalidad se identifican otros actores como lo son las empresas privadas en su rol de titulares de obligaciones (Fernández, 2020).

Aunado a esto, se parte de la premisa que los Estados han aceptado las normas del DIDH y con ellas adquieren compromisos y obligaciones, por lo tanto, deben realizar los cambios organizativos necesarios para dar cumplimiento efectivo a su contenido.

**Cuadro 2***Propuesta de Transversalidad del EDDHH de Fernández*

Concepto	Dimensión	Componente	Elementos
<b>Transversalidad del EDDHH</b>	Funcional	<b>Jurídico</b>	Obligaciones contraídas por los Estados
			Principios del DIDH
		<b>Político</b>	Colocar en el centro de la acción pública a los sujetos de derechos
			Coordinación entre órdenes de gobierno
			Coordinación intersectorial
			Capacidades de titulares de derechos y de obligaciones
		Obligaciones de los titulares de responsabilidades	
<b>Organizativo</b>	Eficacia interna		

Fuente: Elaboración propia con base en el abordaje de dimensión funcional de Fernández, (2020).

La dimensión funcional presentada por la autora puede complementarse con la del Grupo de Especialistas en Mainstreaming (EG-S-MS), la cual se refleja en el Cuadro 3. Esta aborda la transversalidad del enfoque de derechos como un proceso político y técnico que apunta a provocar cambios sociales y consolidar la cultura de respeto, protección y garantía de los derechos humanos, mediante cambios culturales a nivel organizativo e institucional.

**Cuadro 3***Propuesta de Transversalidad del EDDHH del EG-S-MS*

Concepto	Dimensión	Componente	Elementos
<b>Transversalidad del EDDHH</b>	Social	<b>Político</b>	Coloca en el centro de la acción a los sujetos de derechos
		<b>Técnico</b>	Diseño de políticas con Enfoque de Derechos Cambios (normativos, administrativos) en la cultura organizacional e institucional

Fuente: Elaboración propia con base en el abordaje social del EG-S-MS, (1999).

Al igual que en el enfoque de género, el proceso de transversalidad del EDH debe afectar al menos tres instituciones: *la estrategia* (procesos, objetivos y procedimientos); *la estructura* (organización clima laboral, funciones, mecanismos de comunicación y relaciones de poder); y *la cultura* (trabajo interdisciplinario, principios, participación, reconocimiento, etc.), (Agencia Española de Cooperación Internacional, s.f.). La incorporación de la lógica de derechos requiere de instituciones que puedan visibilizarlo. Esto implica la necesidad de una institucionalidad afín y/o permeable al enfoque. Las políticas no se generan en el vacío, sino que se producen en un ámbito institucional particular que lo antecede y lo condiciona (IPPDH MERCOSUR, 2014).

El EDH refiere un marco conceptual que tiene como propósito que las personas ejerzan sus derechos de forma efectiva. Tal y como se señaló la transversalidad implica retos tanto en la dimensión funcional planteada por Fernández, como en la dimensión social del enfoque de género. Esto también se refleja en los principios y estrategias del abordaje medioambiental y de atención a la juventud. Hasta este punto se identifican una serie de elementos que se pueden ir agrupando en factores políticos, normativos, organizacionales y administrativos que dificultan transversalizar el enfoque de derechos en las dinámicas propias de las instancias formuladoras e implementadoras de políticas públicas.

## **Capítulo 2. Proceso de Incorporación del Enfoque de Derechos Humanos en la Ciudad de México**

En 2011 la constitución política mexicana fue reformada elevando a rango constitucional los derechos humanos. En el artículo primero se plasmaron tres cuestiones que ampliaban el margen de protección de las y los mexicanos, la primera, refiere a que todas las personas gozan de los derechos humanos establecidos en la constitución y en los tratados internacionales; la segunda, plantea que la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos se realizará conforme a lo establecido en la legislación interna y en los tratados internacionales; y la tercera, señala la obligación de todas las autoridades para promover, proteger y garantizar los derechos humanos, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones en contra de éstos.

Al igual que la federación, las entidades federativas que la conforman tienen la obligación de atender cabalmente los preceptos constitucionales. Cada una, de acuerdo con su ámbito de competencia, está facultada para promulgar normas y crear instituciones que coadyuven al Estado a cumplir los compromisos adquiridos en la materia. En 2016, con la reforma al 122 constitucional el entonces Distrito Federal pasa a ser una entidad federativa denominada Ciudad de México, contando con poderes facultados para gobernar la capital, un ejemplo de ello es que la Asamblea Legislativa pasó a formar un Congreso con facultad de promover y aprobar leyes, así como de autorizar el presupuesto anual y ejercerlo de manera autónoma. En este sentido, la ciudad goza de autonomía en lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, y tiene la obligación de trabajar para que las personas que radican y transitan la capital ejerzan sus derechos de forma progresiva.

Sin embargo, antes de dichas reformas el entonces Distrito Federal ya realizaban acciones que tenían como objetivo promover y proteger los derechos humanos de los capitalinos. Entre estas podemos encontrar la firma de acuerdos de cooperación técnica con la federación y con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos (OACNUDH), así como la elaboración de diagnósticos que reflejaran las causas estructurales de las violaciones a los derechos, y la puesta en marcha de dos programas de derechos humanos. A través de estas acciones se intentó incorporar el EDH en el radar de diversas instancias gubernamentales.

Los siguientes apartados tienen como propósito reflejar de manera sucinta el camino que ha recorrido la capital con miras a incorporar e institucionalizar el EDH. En este contexto se retoma el caso del diagnóstico y los programas de derechos humanos en sus dos etapas, ya que estos han representado una alternativa de política de derechos humanos, no obstante, su objetivo trasciende ya que marca las pautas para que este enfoque atraviese todo el entramado institucional y, con ello, se pueda hablar de políticas con enfoque de derechos. Al respecto es importante mencionar el carácter de ambos instrumentos, ya que, al incorporar una metodología participativa, la interacción entre diversos sectores reflejó un panorama más completo de la situación de los derechos humanos en la capital.

## **2.1 Enfoque de Derechos Humanos en la acción pública de la capital**

En la actualidad, existen programas nacionales y estatales de derechos humanos, así como instancias defensoras a nivel nacional, estatal y municipal que se encargan de atender presuntas violaciones a derechos, aunque, sin carácter vinculatorio. Si bien las acciones se encaminan más a elaborar políticas de derechos humanos que a incidir en la incorporación del enfoque de derechos en todo el ciclo de la política pública, desde el año 2004 el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) trabaja de la mano con la federación y organismos internacionales a fin de realizar los ajustes que permitan la incorporación progresiva del enfoque de derechos en la acción pública. Lo anterior debido a que: “Todo análisis de la política y de las instituciones de un país tiene que basarse en una relación fáctica del grado de realización de los derechos y en la identificación de las principales deficiencias” (OACNUDH, 2003, p. 5).

Desde la formulación del primer Programa Nacional de Derechos Humanos elaborado por la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Segob), este instrumento ha tenido como objetivo “...sentar las bases de una política de Estado en materia de derechos humanos a través de la cual desarrollar una cultura de respeto a estos derechos que sirva como base para el desarrollo social y democrático”. El programa de 2004 planteó entre sus líneas estratégicas “Fomentar la colaboración con los Poderes de la Unión y las entidades federativas para el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos”.

En concordancia con lo establecido en el programa nacional, en 2004 se firmó el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre las entidades federativas y la Segob, con el propósito de sentar las bases para la elaboración de diagnósticos estatales incluyendo el



Distrito Federal. Para ello se creó el Comité de Seguimiento al Acuerdo Nacional de Derechos Humanos y comités coordinadores en cada entidad federativa. Al igual que en el proceso nacional, el gobierno de la capital motivó la participación de diversos sectores sociales y, en conjunto con la OACNUDH realizaron el diagnóstico sobre la situación de la capital. Es así como se empieza la ardua tarea para conocer cuál es la situación real que guardaban los derechos humanos y, con ello, elaborar el primer Programa de Derechos Humanos.

Si bien los diagnósticos y programas de derechos humanos de la capital no son el único instrumento mediante los que se intenta incorporar el EDH en la acción pública, resultan importantes para esta investigación ya que fungen como una "...herramienta de consenso para diseñar acciones orientadas a la realización de derechos humanos" (Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2016, p. 21) y, tienen un impacto directo en las dependencias del poder ejecutivo, quienes, en gran medida, se encargan de la formulación e implementación de las políticas públicas. Sin embargo, al igual que toda política pública enfrentaron problemas de diseño e implementación, los cuales se reflejaron reiteradamente en diversos informes gubernamentales.

### ***2.1.1 Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal***

Durante muchos años, los derechos humanos han estado presentes en el discurso de distintos gobernantes más no en la práctica. Esto ha generado que diversos movimientos defensores de los derechos humanos coloquen en la agenda pública y gubernamental las violaciones por acción y omisión a la que se enfrentan distintos grupos de la población. Pese a que existe un gran avance jurídico sigue habiendo grandes brechas entre el respeto y protección de los derechos humanos y la realidad. Estas se traducen en la ausencia de condiciones necesarias para vivir dignamente. Es por ello, que el diagnóstico representó una ventana de oportunidad para identificar cuáles eran las causas estructurales de los problemas públicos que tanto aquejaban a la sociedad y al mismo tiempo romper con la distancia existente entre sociedad y gobierno.

#### ***2.1.1.1 Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal 2008***

El proceso de elaboración del diagnóstico inició en 2007, en este se planteó como enfoque general la revisión del grado de cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal (GDF) en materia de derechos humanos. Fue

un proceso que requirió de tiempo, coordinación y constancia de los participantes, por lo que se conformaron el Comité Coordinador integrado de forma multidisciplinaria y la Secretaría Técnica a cargo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). El Comité representó un espacio de diálogo, en el que todos los involucrados aportaron insumos de acuerdo con su experiencia. El papel de las organizaciones de la sociedad civil como Consejo Consultivo permitió tener mayor coordinación y asegurar una participación más efectiva. Asimismo, las instituciones académicas realizaron aportes técnicos y metodológicos para la construcción del diagnóstico.

Dentro del diagnóstico se plasmaron los principales obstáculos que enfrentaban las personas residentes y que transitaban la capital para hacer exigibles sus derechos. Asimismo, fue el punto de partida para la elaboración del programa. Su elaboración sentó un precedente de gran magnitud, ya que en él participaron diversas instituciones públicas: Gobierno del entonces Distrito Federal, Asamblea Legislativa, Tribunal Superior de Justicia, Comisión de Derechos Humanos local, organismos de la sociedad civil e instituciones académicas; es importante mencionar que la OACNUDH participó como observador permanente durante todo el proceso. La colaboración de dichos actores permitió identificar obstáculos y oportunidades de forma plural y transparente. Las figuras más representativas que facilitaron los trabajos fueron: Américo Incalcaterra, representante de la OACNUDH; Marcelo Ebrard Casaubón, jefe de gobierno del entonces D.F., y Emilio Álvarez Icaza Longoria, *Ombudsman* de la CDHDF.

Para su elaboración, los participantes se enfocaron en tres núcleos problemáticos: a) seguridad humana; b) democracia y derechos humanos, y c) sistema de justicia. Cada núcleo agrupó diferentes derechos de forma interrelacionada. Asimismo, se analizaron grupos de población prioritarios que durante muchos años han sufrido exclusión, discriminación y violaciones permanentes a sus derechos. Entre estos se encontraban mujeres; infantes; jóvenes; pueblos indígenas; grupo Lésbico, Gay, Bisexual, Transgénero, Travestis y Transexuales (LGBTTT); personas en situación de calle, adultas mayores, con discapacidad, migrantes y refugiados; y víctimas de trata y explotación sexual comercial. El análisis de los núcleos y grupos de población representó un reto debido a la alta concentración de grupos poblacionales ubicados en zonas urbanas. Los grupos de población se analizaron de acuerdo con los siguientes componentes: educación, economía y trabajo, vivienda, salud, desarrollo humano, marginación y pobreza.

Elaborar un diagnóstico que reflejara el grado de cumplimiento de las obligaciones de las autoridades capitalinas referente a los derechos seleccionados no fue una tarea fácil, esto debido a la falta de información y a la dinámica propia de la capital. Se requirió de diferentes fuentes de información “estadística, legislación, políticas públicas, presupuesto, decisiones judiciales, datos de la CDHDF (quejas, recomendaciones e informes especiales), resoluciones, recomendaciones y observaciones de organismos internacionales, informes académicos y de OSC” (Comité Coordinador, 2008, p. 49). Esta fue recabada a través de solicitudes oficiales denominadas “pases de lista” a diversas entidades y dependencias del GDF, comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, delegaciones y órganos autónomos.

Las dieciséis recomendaciones generales derivadas del diagnóstico implicaron realizar acciones concretas para su cumplimiento, lo cual permitiría seguir avanzando en la consolidación de un sistema de derechos humanos acorde a las necesidades de los capitalinos. En estas se reflejaba la intención de trastocar el aparato gubernamental. Si bien el gobierno no es el único actor con injerencia, si es el encargado de materializar las acciones establecidas en el programa mediante el diseño e implementación de políticas y programas, la asignación de presupuesto, la capacitación de los servidores públicos, la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental, y el seguimiento al cumplimiento de las estrategias, entre otras.

#### **Cuadro 4**

##### *Recomendaciones generales del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*

Recomendación general	Acciones para realizar
1.- Elaborar un Programa de Derechos Humanos basado en el diagnóstico	-Retomar las conclusiones y recomendaciones del diagnóstico. -Incorporar en la elaboración del programa a instancias públicas, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. -Establecer acciones a corto, mediano y largo plazos para los órganos legislativo, ejecutivo y judicial y organismos autónomos.
2.- Crear un mecanismo de actualización del Diagnóstico y de seguimiento y evaluación del Programa de Derechos Humanos	-Integrar un mecanismo plural y participativo. -Actualizar la información del diagnóstico. -Medir de manera periódica los avances en el cumplimiento y acciones contempladas en el programa.
3.- Difundir el diagnóstico	-Realizar campañas para informar y difundir el contenido del diagnóstico, con particular importancia entre las y los servidores públicos.

**Continuación del cuadro 4***Recomendaciones generales del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*

4.- Investigar derechos humanos y temas faltantes	-Analizar a profundidad derechos humanos y grupos de población que no fueron abordados en el diagnóstico.
5.- Crear una institución de información estadística para el Distrito Federal	-Crear un instituto local de estadística e informática con autonomía presupuestal y de gestión, a fin de que la información que se genera sirva de referente para las instancias públicas.
6.- Crear un sistema de incentivos a las instituciones académicas para la investigación de Derechos Humanos en el Distrito Federal	-Otorgar apoyos económicos a partir de una agenda temática de acuerdo con las necesidades de información o generación de conocimiento.
7.- Crear presupuestos con perspectiva de derechos humanos y de género	-Mejorar la formulación de presupuestos con perspectiva de género y formular presupuestos con enfoque de derechos humanos.
8.- Garantizar que el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas de acción se sustenten cabalmente en un enfoque de derechos humanos y de género	-Transversalizar el enfoque de derechos humanos en el conjunto de políticas, programas, acciones y prácticas en las dependencias de gobierno, órganos de gobierno y organismos autónomos. -Diseñar, ejecutar y evaluar políticas que tengan como centro articulador los derechos humanos y la perspectiva de género. -Crear un sistema de indicadores.
9.- Promover la armonización legislativa y llenar los vacíos legales	-Armonizar el marco jurídico local con el federal e internacional, con base en estándares internacionales de derechos humanos y optar por el principio de la norma más favorable (principio pro-persona). -Garantizar un acceso adecuado a la justicia mediante mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos. -Incentivar la participación de los asambleístas en la evaluación de políticas públicas en materia de derechos humanos.
10.- Mejorar la coordinación entre los órdenes de gobierno, con el gobierno federal y zona metropolitana	-Crear y fortalecer mecanismos de articulación y comunicación entre instancias federales y del Distrito Federal a fin de lograr estrategias coordinadas.
11.- Capacitar a las y los servidores públicos de todas las instituciones públicas en materia de derechos humanos	-Elaborar y ejecutar programas de capacitación permanentes en materia de derechos humanos que permitan la profesionalización de las y los funcionarios públicos.
12.- Crear espacios efectivos de participación de la sociedad civil para la elaboración de políticas públicas	-Mejorar el marco normativo para que las organizaciones de la sociedad civil puedan participar en la elaboración de políticas públicas, programas y acciones de gobierno, así como en la creación de marcos legales.

**Continuación del cuadro 4***Recomendaciones generales del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*

13.- Proporcionar un acceso efectivo a los recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos	-Generar los mecanismos que garanticen el acceso a los recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales pertinentes, adecuados y efectivos.
14.- Modificar la tendencia inquisitoria del sistema penal	-Modificar las características inquisitorias del sistema penal ya que tienen repercusiones en la prevención del delito y seguridad pública, en la procuración de justicia, en la integralidad y seguridad personal y en la administración de justicia.
15.- Diseñar políticas públicas integrales, universales y participativas que articulen las estrategias y esfuerzos institucionales enfocados a grupos de población específicos	-Desarrollar políticas que promuevan la reivindicación de derechos de los grupos de población en situación de vulnerabilidad mediante programas integrales que promuevan el ejercicio integral de derechos.
16.- Elaborar una iniciativa de Ley de Derechos Humanos para el Distrito Federal	-Elaborar una ley orientada a definir mecanismos operativos, espacios de coordinación, división de responsabilidades, procesos de medición, evaluación y control, canales de información a la ciudadanía y sanciones aplicables para garantizar el cumplimiento de las obligaciones.

Fuente: elaboración propia con base en las recomendaciones generales del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal.

A través del diagnóstico se logró identificar que las políticas, programas y acciones diseñadas e implementadas por el GDF carecían del EDH, lo cual, disminuía su incidencia real y efectiva. Las recomendaciones anteriormente señaladas reflejan que la falta de enfoque radicaba principalmente en la poca armonización del marco normativo local con estándares internacionales de derechos humanos; en el desconocimiento y desinterés de las y los servidores públicos sobre el contenido y alcance del enfoque, así como de la relación que existe entre las obligaciones de protección y garantía de los derechos con sus responsabilidades en la función pública; de la falta de información para diseñar políticas que atiendan de forma efectiva los problemas públicos; de la falta de mecanismos para capacitar a las personas y que se asuman como sujetos de derechos; y de los escasos recursos presupuestales para el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

En el diagnóstico se reconoce que pese a que existían diversos programas y acciones que buscan incidir en el disfrute y ejercicio de algunos derechos mediante la entrega de bienes y servicios, aún faltaba gran camino por recorrer para que los enfoques

de derechos humanos, de igualdad y no discriminación, y de género se transversalicen en el conjunto de las políticas, programas y acciones que se formulan, implementan y evalúan en la capital. A continuación, se señalan las acciones realizadas para dar cumplimiento a la recomendación 1, 2, y 16, mismas que marcan una ruta clara para consolidar un sistema de derechos humanos e incorporar y transversalizar el EDH en las políticas:

### **2.1.1.2 Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal 2009-2015**

El Programa de Derechos Humanos de 2009 tuvo como objetivo definir acciones específicas para enfrentar los obstáculos que impedían o dificultaban el pleno ejercicio y goce de los derechos humanos de las personas que habitaban y transitaban la ciudad, así como consolidar y replicar las buenas prácticas. Se elaboró bajo los siguientes ejes rectores (PDHDF, 2009, p. 79):

- 1) Partir de los principios fundamentales de los derechos humanos: universalidad, integralidad, indivisibilidad e interdependencia.
- 2) Tomar siempre como base las obligaciones que el Estado mexicano ha contraído en materia de derechos humanos, así como las observaciones y recomendaciones que han realizado los diversos mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos.
- 3) Considerar como ejes rectores del análisis y para la formulación de las líneas de acción los elementos transversales [...] y
- 4) Considerar en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación del programa la participación amplia y transparente de la sociedad civil.

El diseño del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) contemplaba una política de derechos humanos y en su interior líneas de acción para incorporar y transversalizar el EDH en las políticas que se generaban en el gobierno de la capital. La transversalidad debía incorporarse en su diseño, implementación, monitoreo y evaluación, buscando garantizar el cumplimiento de las obligaciones estatales. La asignación de los recursos era fundamental, ya que el adecuado cumplimiento y realización de las obligaciones internacionales, nacionales y locales requiere de asignaciones monetarias suficientes.

El PDHDF contempló estrategias transversales aplicables a todas las políticas públicas y a los tres poderes de acuerdo con su ámbito de competencia. Cada estrategia

contó con líneas de acción específicas, la asignación presupuestal para su implementación era responsabilidad de todas las instituciones públicas competentes del GDF. Las estrategias transversales reflejadas en el cuadro 5 son producto del diagnóstico, por lo que contaban con el respaldo de los actores que participaron en el proceso.

### **Cuadro 5**

#### *Estrategias transversales del Programa de Derechos Humanos 2009*

Estrategias transversales	Contenido de la Estrategia
1. Perspectiva de Género, Igualdad y no Discriminación	Garantizar la inclusión del enfoque de género y el derecho a la igualdad y la no discriminación en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos.
2. Participación de la Sociedad Civil	Garantizar los espacios de participación efectiva de la sociedad civil en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos en la materia y con enfoque de derechos humanos.
3. Coordinación y Articulación	Generar acciones y políticas concertadas y coherentes de derechos humanos a través de espacios y mecanismos de interlocución permanentes en todos los órdenes y niveles de gobierno para darle cabida a los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.
4. Promoción de una Cultura de Derechos Humanos	Generar una cultura de derechos humanos en la población en general y en las y los servidores públicos en particular.
5. Presupuesto	Asignar el máximo de recursos disponibles, incluso a través de la cooperación internacional, para lograr la plena realización de los derechos humanos.
6. Transparencia y Acceso a la Información	Asegurar la transparencia en el ejercicio público por medio del fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la información.
7. Exigibilidad y Justiciabilidad de los Derechos Humanos	Garantizar que todos los derechos humanos sean exigibles y justiciables mediante mecanismos jurisdiccionales y/o no jurisdiccionales.
8. Sustentabilidad	Promover la incorporación de un enfoque de sustentabilidad en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas y programas públicos y en el desarrollo y aplicación del marco legal del Distrito Federal, que asegure condiciones para la satisfacción de las necesidades y la realización de los derechos humanos de las generaciones presentes sin comprometer los de las generaciones futuras.
9. Accesibilidad	Garantizar las condiciones de accesibilidad necesarias para el ejercicio y disfrute de los derechos humanos, particularmente de grupos en situación de discriminación y/o exclusión por razones de discapacidad, origen étnico u otros.

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa de Derechos Humanos 2009 de la Ciudad de México.

Además de las estrategias transversales, para el programa se retomaron del diagnóstico los tres núcleos problemáticos con sus respectivos derechos y los diez grupos de población:

**Núcleo Democracia y Derechos Humanos:** derecho a la igualdad y no discriminación, derechos políticos, acceso a la información, y libertad de expresión;

**Núcleo Sistema de Justicia:** acceso a la justicia, debido proceso, derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales, derechos de las personas privadas de su libertad;

**Núcleo Seguridad Humana:** derecho a un medio ambiente sano, derecho al agua, derecho a la vivienda, derecho a la educación, derecho al trabajo, derecho a la salud y derechos sexuales y reproductivos.

**Grupos de población:** mujeres, infancia, jóvenes, pueblos y comunidades indígenas, poblaciones callejeras, poblaciones LGBTTTI, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, y personas víctimas de trata y explotación sexual.

Para su análisis se definieron objetivos generales por derecho y grupo de población. Cada matriz contaba con componentes, objetivos específicos, problemática, estrategias y líneas de acción, así como con plazos de cumplimiento y entes responsables y corresponsables de su ejecución. Los problemas identificados en el diagnóstico fueron el principal indicador para determinar los atributos de cada derecho. Cada derecho podía tener más de un componente, esto se debe a que su plena realización requiere de diferentes acciones. Esto generó que se definieran un total de 469 estrategias que englobaban 2,412 líneas de acción a cargo de distintas dependencias del poder ejecutivo, instancias de la Asamblea Legislativa, del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de las entonces delegaciones, y de los organismos públicos autónomos.

La implementación del programa requería del trabajo conjunto y compromiso de diversos actores, por lo que se tenía que hacer énfasis en el compromiso institucional con una visión de gobierno que pusiera los derechos humanos en el centro de su actuación; generar una participación plural y creciente de nuevos actores en donde hubiera una apropiación del programa tanto de los servidores públicos como de la población a la que estaba dirigido; así como de dar continuidad a los trabajos de evaluación y seguimiento de



las acciones, elementos que tuvieron que considerarse desde su diseño. Como se logra observar, era un programa ambicioso. El cumplimiento de las estrategias y sus líneas de acción requería de rediseños institucionales que contemplaran presupuesto, coordinación de diversas dependencias, alineación normativa y capacidades de las unidades responsables, entre otros.

Estos retos se vieron reflejados en el cumplimiento de las líneas de acción. De acuerdo con lo reportado por la Secretaría Ejecutiva en su informe de gestión 2012-2015, había un reducido número de estrategias cumplidas. Según la información proporcionada por las instancias implementadoras del PDHDF, solo se identificaban “71 líneas de acción (69 líneas sin repetir) reportadas como completadas para 2013 y 2014; es decir, 2.9% del total de las 2,412 líneas de acción”.

Asimismo, la institucionalización del EDH que planteaba el programa reflejaba un reto más complejo, que era el de transformar los aparatos burocráticos y las culturas organizacionales, a fin de que incorporaran el enfoque en sus dinámicas cotidianas y no se les considerara una carga adicional a sus funciones. Uno de los retos que prevalece a la fecha es que las y los servidores públicos comprendan y se apropien de todo lo que implica el EDH, a fin de que puedan replicarlo en sus funciones.

### ***2.1.1.3 Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal***

El 30 de mayo de 2011 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley del Programa de Derechos Humanos, dicha ley materializaba una de las recomendaciones emitidas en el diagnóstico de 2008 y sentaba las obligaciones que deberían acatar las autoridades gubernamentales para atender las recomendaciones del diagnóstico, así como las estrategias y líneas de acción del programa. Uno de los retos era poder materializar el contenido normativo en acciones concretas, si bien, el diagnóstico y programa establecieron acciones precisas, el reto radicaba en que estas fueran implementadas de manera coordinada por las instancias ejecutoras, que los recursos destinados fueran suficientes, y que los mecanismos de seguimiento y evaluación se enfocaran en la realización y progresividad de los derechos humanos.

La ley implicaba un mandato legal en el cual se enmarcaban los mecanismos de actuación bajo los que deberían guiarse las autoridades capitalinas. De igual manera, reconocía la importancia de la participación de la sociedad civil en la actualización del diagnóstico, del programa y de aquellas acciones que se emprendieran en beneficio de la

comunidad, así como el reconocimiento de las personas en su esfera individual o colectiva como titulares de los derechos humanos reconocidos en la normatividad local, federal e internacional. La ley tenía como finalidad llenar vacíos legales en el ámbito de derechos humanos. Retomó la recomendación encaminada a armonizar la legislación local con las normas jurídicas internacionales, la cual aporta las claves para la correcta aplicación de los derechos humanos y su debida interpretación.

Si bien en el título segundo de la ley se abordaba lo referente a políticas públicas en materia de derechos humanos y no a políticas con EDH, al adentrarse en el contenido del título en mención se identifican elementos propios del marco conceptual del enfoque de derechos, mismos que deberían considerarse no solo en las diversas etapas de las políticas, sino en la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos. La ley mandataba que el referente principal de las políticas públicas sería el derecho internacional de los derechos humanos, el diagnóstico, el programa y el mecanismo de seguimiento y evaluación.

El mandato legal era de observancia general y tenía un impacto directo en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, en el presupuesto y en la legislación. En relación con esto, el artículo 10 de la ley del programa establecía que las políticas públicas tienen como finalidad:

eliminar las inequidades y desigualdades y promoverá la realización de los derechos humanos de grupos de población en situación de vulnerabilidad, mediante programas integrales que aseguren no solo transferencias económicas universales para grupos específicos, sino que potencialicen las capacidades de las personas con la finalidad de contribuir a su desarrollo y mejorar sus condiciones de vida y faciliten el acceso pleno de éstos al ejercicio integral de los derechos humanos.

La ley establecía que el Programa de Derechos Humanos debía actualizarse cada seis años, por lo que se debía realizar un nuevo diagnóstico con base en las necesidades actuales de los capitalinos. Esto requería hacer una revisión de las estrategias y líneas de acción del programa con base en todos los insumos generadas por las instancias ejecutoras y por el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación. La actualización era una oportunidad de realizar los ajustes que demandaba un programa tan ambicioso.

#### **2.1.1.4 Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos**

El artículo 16 de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal establecía la manera en cómo se conformaría el mecanismo, contaría con: el Comité de Seguimiento y Evaluación del PDHDF (Comité), espacios de participación, y la Secretaría Ejecutiva Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos (Secretaría Ejecutiva).

El Comité, era el órgano colegiado encargado de coordinar las acciones de seguimiento y evaluación del programa y de promover la institucionalización del EDH en el quehacer público. Se integraba por un representante del GDF, uno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, uno del Tribunal superior de Justicia del Distrito Federal, tres representantes de distintas instituciones académicas, y cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil. Los integrantes de estos dos últimos se elegían por medio de convocatorias públicas abiertas con un periodo de encargo de tres años con posibilidades de ser reelegidos. Todos los miembros del Comité tenían voz y voto. Asimismo, podían participar como invitados permanentes los organismos autónomos y las delegaciones políticas (ahora alcaldías). Su estructura reflejaba una participación plural y participativa, pero sobre todo representativa.

Los espacios de participación para el seguimiento del programa contaban con invitados de instituciones académicas, organizaciones sociales y civiles, organismos internacionales de derechos humanos, así como de las instancias ejecutoras del programa. Entre sus funciones se encontraba la de vigilar el cumplimiento de las líneas de acción del programa, incluyendo la agenda legislativa y el monitoreo del presupuesto con EDH. Por su parte, la Secretaría Ejecutiva era el área encargada de las tareas técnicas de orientación para la implementación, seguimiento y evaluación del PDHDF y el enlace principal con las instancias ejecutoras, el titular era designado por el Comité y su encargo era de cinco años.

El 23 de noviembre de 2011 se publicó en la Gaceta Oficial el Reglamento del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. A partir de 2012 en el presupuesto de egresos del Distrito Federal se consideró la cantidad de \$10,131,942 para la operación de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, lo anterior a partir de la reforma del 17 de abril de 2012 al artículo 7 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Su asignación fue progresiva, sin embargo, para 2019 su presupuesto era de \$13,387,429, monto inferior al ejercicio 2018, y se extrajo del presupuesto de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (Sibiso). Ya para el año 2020 disminuye a \$11,992,884 año en el que transita de Secretaría Ejecutiva a Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México, tema que se abordará con más detalle en el siguiente capítulo.

### ***2.1.2 Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la CDMX 2016-2019***

La actualización del diagnóstico y la elaboración del programa de 2016 se realizaron en un contexto en el que influyeron dos hechos históricos, por un lado, en 2011 se llevó a cabo la reforma constitucional que elevó a rango constitucional los derechos humanos con estándares internacionales y, por otro, en 2016 se vivió un proceso de reforma política en la Ciudad de México que la facultaba para tener su propia constitución. Con la reforma se situó como la ciudad de las libertades y los derechos, en la cual, la pluralidad y la participación ciudadana son ejes rectores para desdibujar los obstáculos que impiden la plena realización de los derechos.

Esto implicó repensar la forma en cómo se garantizaban y protegían los derechos humanos. Si bien la Ciudad de México es una de las entidades más avanzadas en la materia, también son notables los altos niveles de desigualdad e injusticia que ponen en riesgo el largo camino recorrido. Para la actualización del programa, se tomaron como insumos el diagnóstico 2008, el programa 2009, así como investigaciones académicas, informes de instancias ejecutoras, información estadística y opiniones de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, se atendió el mandato de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal que implicaba actualizar ambos instrumentos bajo el principio de progresividad.

La Ciudad de México se ha caracterizado por empujar procesos abiertos, en los que la participación de la sociedad es de suma importancia para la construcción de acuerdos. Al respecto se realizaron audiencias públicas, consultas y grupos focales para recoger demandas sociales e incluirlas de manera conjunta en el nuevo programa. Se realizaron diversas mesas de trabajo y mesas intersectoriales (mesas de consulta), con instancias públicas, órganos impartidores de justicia, delegaciones, organismos autónomos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, particulares y organismos

internacionales. Tal apertura permitió que el programa tuviera un carácter público y no solamente gubernamental. Sin embargo, no siempre es fácil poner a dialogar a grupos que tienen intereses diferentes, por lo que el reto radicaba en encauzar dichos intereses hacia el objetivo común de los derechos humanos.

Para la actualización del diagnóstico y del programa, la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos (2016, p.49), retomó como enfoque general la revisión del grado de cumplimiento de las obligaciones de las autoridades de la Ciudad de México considerando la siguiente estructura normativa:

- a) Estándares u obligaciones específicas presentes en los tratados internacionales de derechos humanos, tanto del sistema universal como interamericano, a los que está obligado el Estado mexicano, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos;
- b) Interpretación, extensión y concreción de estos estándares en documentos como las observaciones generales y particulares de los Comités de los tratados; y
- c) Normativa nacional y local que aborde o amplíe el alcance de la normatividad internacional.

El programa se elaboró dando mayor relación a las observaciones contenidas en el diagnóstico y las estrategias. Asimismo, se redefinieron las líneas de acción para evitar duplicidades, se establecieron metas de cumplimiento y se diseñaron indicadores para el seguimiento y evaluación de las estrategias. El programa 2016 se estructuró con *objetivos específicos*, los cuales representaron la agenda de derechos humanos; *estrategias*, que definieron el tipo de acciones que se llevarían a cabo para atender los problemas identificados; metas, planteadas con dos temporalidades 2018 y 2021; *indicadores*, que permitían medir los resultados derivados de la implementación de las estrategias; y los *entes responsables*, quienes por ley tienen la obligación de implementar las estrategias.

Se retomaron nuevamente los tres núcleos problemáticos: a) democracia y derechos humanos, b) sistema de justicia y c) seguridad humana, y se incluyeron cinco nuevos derechos: alimentación, derecho a defender los derechos humanos, derechos culturales, movilidad y prevención y reducción de riesgos, y en los grupos de población se incluyeron a las personas privadas de libertad. Cada capítulo se estructuró de tal forma que incluyera las obligaciones del Estado, principales problemáticas y conclusiones. El

programa 2016 contó con 586 estrategias con sus respectivas metas e indicadores de evaluación; éstas deberían cumplirse a más tardar en 2021, periodo en el que debía actualizarse nuevamente.

Dependiendo el grado de complejidad que representaban y el grado de coordinación entre los diferentes entes responsables, las estrategias podían implementarse en el corto, mediano y largo plazos. Las estrategias se encontraban alineadas con alguno de los ejes del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 y se planteaban las áreas de oportunidad para cada una de ellas. Asimismo se identificaron estrategias comunes a todos los derechos, como: etiquetación o el incremento del presupuesto con criterios de no regresividad, armonización legislativa, capacitación para las y los servidores públicos, elaboración de diagnósticos para la formulación de políticas y programas, evaluación constante de los programas y sus resultados, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, e integralidad en la implementación de acciones (Secretaría Ejecutiva, 2016, p. 213).

El Programa de Derechos Humanos tenía la intención de ser el documento de referencia para la formulación e implementación de las políticas públicas con enfoque de derechos en la Ciudad de México; sin embargo, su carácter estuvo supeditado al Programa General de Desarrollo y a los cambios de administración. Esto afectó significativamente el cumplimiento del mandato legal ya que la prioridad no era atender las líneas ni estrategias de los programas, sino resaltar el cumplimiento de las instancias ejecutoras con lo mandatado en el programa de desarrollo. Aunado a ello, fue un programa centralizado en las instancias del poder ejecutivo, por lo que pensar en acciones transversales era casi imposible.

Lo anterior empujó a que el énfasis se pusiera en evaluar la gestión pública, principalmente en cómo se manejaban y distribuían los recursos públicos, y no en el cumplimiento progresivo de los derechos. Tal como se podrá observar en el capítulo cuatro, en la administración pública se han intentado mejorar diversos procesos, no obstante, estos se ejecutan con una visión lineal y segmentada. Un ejemplo de ello es el seguimiento trimestral que realizan las instancias evaluadoras a las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas sociales, en estas se verifica el cumplimiento de metas e indicadores, dando prioridad al proceso y no a los resultados. El seguimiento funciona a través de listas de verificación en el que se valida si se cumple o no con la entrega de bienes o servicios, pero existe poca o nula vinculación con los derechos.

Pese a que se han realizado esfuerzos para mejorar la gestión pública esta sigue viéndose vertical y desvinculada de diversos enfoques que la sociedad exige se tomen en cuenta. Este y otros retos enfrentaron la política de derechos humanos de la capital, mismos que serán abordados en el siguiente apartado.

### ***2.1.3 Problemas de formulación e implementación del Programa de Derechos Humanos de la CDMX***

El diagnóstico y Programa de Derechos Humanos fueron los instrumentos principales en los que se sentaron las bases para incorporar el enfoque de derechos y, con ello, trastocar el entramado institucional encargado de diseñar e implementar políticas públicas. No obstante, al igual que en muchas políticas se enfrentaron retos en la formulación e implementación, lo cual ha repercutido en el pleno ejercicio de los derechos humanos de los capitalinos. De acuerdo con el Informe de Seguimiento de las Instancias Ejecutoras del Programa de Derechos Humanos 2019 (Informe 2019), realizado por la Secretaría Ejecutiva, existieron diversos retos que dificultaron la implementación del programa y, por ende, la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos.

En el Informe 2019 se identifica que los retos devienen de la formulación, ya que en esta no se contempló: el comportamiento organizacional de los entes responsables que darían cumplimiento a las estrategias; los retos técnicos para implementar las estrategias; el ambiente político sobre la agenda de derechos; así como el cambio de gobierno. Las organizaciones operan bajo reglas formales e informales y con dinámicas propias que no son consideradas al momento de definir líneas de acción y estrategias que requieren de cooperación, comunicación y coordinación de diversas instancias gubernamentales.

Los retos de formulación se relacionaban con el desconocimiento de los entes diseñadores en relación con el marco normativo, dinámicas organizacionales diferenciadas, y capacidades técnicas y presupuestales de las instancias que ejecutaban las estrategias del programa. Aunado a ello, no se brindó al acompañamiento necesario durante la etapa de implementación, lo cual se vio reflejado en el limitado cumplimiento de estrategias y en la asignación de recursos a las mismas. La puesta en marcha de las estrategias reflejaba un alto nivel de desconocimiento del contenido y alcance del programa al interior de las instancias ejecutoras, lo cual, las orillaba a cumplir por mandato legal dejando de lado el impacto de las acciones.

Los factores políticos y normativos también influyeron en el cumplimiento de las estrategias, el primero radicó en que al no existir continuidad en el gobierno se realizaban cambios que influían de manera negativa en las acciones de promoción y protección de los derechos que se estaban implementando, asimismo, la opinión pública restaba importancia a los problemas públicos que afectaban el pleno ejercicio de los derechos. Otro elemento y que continua vigente es el de considerar a las personas como beneficiarias de los programas sociales que se operan y no como personas titulares de derechos. El factor normativo se asociaba más a que el programa se encontraba centralizado en las instancias del poder ejecutivo, por lo que el alcance de las estrategias era limitado. El programa era considerado de menor jerarquía que el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México, lo cual disminuyó su nivel de incidencia con el poder legislativo y judicial y con los órganos autónomos.

Referente al factor normativo, es importante señalar que este reto se solventa con la creación del Sistema Integral de Derechos Humanos que tiene su fundamento legal en la Constitución Política de la Ciudad de México promulgada en 2017. El Sistema Integral es el encargado de elaborar el diagnóstico y programa vigente y cuenta con la misma jerarquía que el Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México. Ambos, ya cuentan con una estructura orgánica que deberá trabajar de manera coordinada con el propósito de tener un impacto positivo al interior de la administración pública. Recordemos que las políticas públicas no se configuran en el vacío y que si se quiere transversalizar el enfoque se debe tener eco a nivel organizacional.

El Informe 2019 muestra diversos factores que dificultaban la implementación del programa y, por lo tanto, resultaba complicado alcanzar los objetivos y cumplir las metas establecidas. Sin embargo, estos factores ya se habían identificado previamente tal como lo demuestra el Informe sobre la implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal por parte de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, las delegaciones políticas y los órganos impartidores de justicia durante 2014 (Informe 2014), realizado por la Secretaría Ejecutiva, en este se analizó exclusivamente el cumplimiento de 323 líneas de acción entre 2013 y 2014, considerando los derechos de los tres primeros núcleos del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En este documento, se identificó que las instancias ejecutoras no llevaban el seguimiento de las líneas de acción, es decir, en 2013 se daba atención a algunas líneas de acción y en 2014 se atendían otras, esto no permitía llevar un seguimiento puntual ni



cumplir en su totalidad las líneas del primer año. Asimismo, no existía suficiente articulación entre aquellas acciones que requerían de coordinación y cooperación de dos o más instancias para su cumplimiento. Otro de los elementos identificados es que las instancias ejecutoras presentaban gran desconocimiento del contenido y alcance del programa.

Los principales desafíos que recogió el informe fueron los siguientes: el cambio de gobierno no empataba con la implementación del programa, lo cual se relaciona con la alta rotación del personal y la falta de continuidad del personal que atendía el cumplimiento de las líneas de acción; el programa contenía demasiadas líneas de acción y no se aclaraba la competencia de cada instancia ejecutora para su cumplimiento, esto generaba que no se supiera qué tipo de acciones se debían implementar y cuánto presupuesto se debía designar para su cumplimiento; las instancias dieron mayor prioridad a la transparencia y rendición de cuentas sin cumplir en su totalidad las líneas de acción; las instancias ejecutoras requerían acompañamiento para entender el alcance del programa y la relación con su esfera laboral y, por último; las instancias no reportaron información sobre la percepción de los titulares de derechos acerca de los esfuerzos que realizan las instancias ejecutoras sobre las líneas de acción y la plena realización de los derechos humanos.

Esta información permite ratificar algunos elementos que persistieron en el Programa de Derechos Humanos 2016-2021, como son: la coordinación y cooperación que se requiere entre las instancias ejecutoras; el seguimiento que se debe llevar de las líneas de acción para cumplirlas en su totalidad; la persistencia de la falta de un piso común de conocimientos respecto al alcance y contenido del programa; la alta rotación y continuidad del personal encargado de implementar las líneas de acción; el presupuesto destinado para su cumplimiento; la falta de claridad en cuanto a las competencias de cada instancia, y el cómo incorporar la percepción de los titulares de derechos para mejorar la manera en cómo se ejecutan las acciones.

De igual forma, el Informe del Seguimiento a la institucionalización del enfoque de derechos humanos e implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal publicado por el Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en 2015 (Informe 2015) reflejó una serie de retos de diseño e implementación. El informe tuvo como objetivos: “constituir una herramienta que permita verificar el grado de institucionalización del EDH en los entes implementadores (dependencias), e identificar el avance en la implementación de las líneas de acción (LA) identificando los principales obstáculos a los que se han enfrentado en la

implementación” (2015, p. 9). El estudio se enfocó en tres instancias: el Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF-DF), la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF), y la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA).

Si bien cada instancia realiza acciones diferentes dependiendo su ámbito de competencia y al tipo de población al que se dirigen sus funciones, los hallazgos del estudio mostraron problemas coincidentes como se señalan a continuación: los servidores públicos mostraban conocimientos diferenciados en torno a lo que significan los derechos humanos, el EDH, el contenido y alcance del programa y cómo las líneas de acción se asociaban a sus áreas de trabajo; los entes implementadores no lograban identificar sus capacidades a partir de las atribuciones normativas; las normas internas no reconocían explícitamente a las personas como titulares de derechos; existía poca coordinación y cooperación entre las áreas y dependencias para garantizar la integralidad de los derechos; no existían mecanismos de diálogo permanentes con representantes de Organismos de la Sociedad Civil ni académicos o especialistas; los servidores percibían al programa como una carga laboral extra y no lo reconocían como parte de su rutina cotidiana; y se registraba poca capacitación de los servidores y de la población en temas de derechos humanos.

Los tres informes analizados reflejan como diversos factores han afectado negativamente la formulación e implementación de las líneas de acción y estrategias contenidas en ambos programas. Como se puede apreciar el EDH trae consigo dos problemáticas, la primera es introducirlo en la formulación de políticas y en la gestión, la segunda, es lograr su transversalidad, pero esta no solo en las dependencias del ejecutivo, sino en las instancias encargadas de legislar y de impartir justicia. Los informes muestran como el factor organizacional tiene un peso importante en la atención de estos problemas, es ahí donde se materializan las políticas, ya sea a través de programas, acciones y/o proyectos.

La Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (s.f., p. 11) admite que, si bien se avanza de forma progresiva en el reconocimiento de cada uno de los derechos, ahora los esfuerzos se deben concentrar en:

Hacerlo en la transversalización del enfoque de derechos humanos y de género en las políticas públicas, la cual facilitará el ejercicio pleno de los derechos para todas las personas. Esto implica una armonización general de las reglas y los

procedimientos internos para eliminar obstáculos, inercias y limitaciones que las personas afrontan al encontrarse con las instituciones.

Es necesario retomar lo aprendido de la implementación del programa de derechos humanos de la Ciudad de México. Como ya se señaló en apartados previos existen diversos retos que pueden ser contemplados desde la etapa de formulación. Si bien sería un desacierto pensar que las cosas pasarán tal como se planearon, es fundamental no repetir los mismos errores. Anteriormente se señalaron diversos retos que persistieron aun cuando el programa se actualizó, lo cual refleja que no se consideraron al momento de su rediseño. Uno de esos errores ha sido el no considerar lo que ocurre al interior de donde se configuran las políticas, lo cual, deja fuera información relevante que explica los retos anteriormente señalados. El panorama es complejo y existen una serie de resistencias que deben ser superadas para que la transversalidad pase a ser un hecho.

## **2.2 Otros desafíos para transversalizar el Enfoque de Derechos Humanos en la CDMX**

Uno de los grandes retos del gobierno capitalino es que los derechos humanos sean la brújula tanto de las políticas públicas, programas y acciones, así como de los procesos de planeación, programación y presupuestación. Si bien existe todo un andamiaje normativo que precisa su incorporación, así como su transversalización a nivel intra e interinstitucional, aterrizar dicho precepto a las rutinas organizacionales resulta complejo. Por muchos años se ha dado prioridad a seguir los procesos al pie de la letra dejando de lado el impacto que se tiene en la formulación de una política pública.

En la capital del país existen diversas políticas desagregadas en programas y acciones institucionales que tienen como propósito brindar bienes o servicios a la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad. Dichas acciones se encuentran dispersas, ya que en muchos casos los programas que se implementan en el gobierno local no se articulan con los de las alcaldías, esto genera duplicidad de beneficios, bajo impacto en la solución de los problemas públicos, y una afectación directa a los derechos de las personas que habitan y transitan la capital. Desde la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, (s.f., p. 10), se reconoce que:

Aun cuando en la Ciudad de México se registra una mayor preponderancia en materia de desarrollo humano, se “precisa fortalecer la instauración de políticas públicas con enfoque de derechos humanos que permita armonizar prácticas

innovadoras con viejas inercias y resistencias”, a fin de garantizar y proteger efectivamente los derechos humanos de la población. Al respecto, “en la Ciudad coexisten un complejo entramado jurídico e institucional con enfoque de derechos—algunas veces contradictorio”, pero “cuyos principales desafíos son las brechas de implementación y la tendencia a la fragmentación y la dispersión normativa”.

Por ello, es necesario generar mayor vinculación en todas las acciones gubernamentales y no solo en el aspecto normativo. Articular los procesos de planeación y presupuestación con los derechos humanos presenta retos, pero también oportunidades a mediano y largo plazos.

### ***2.2.1 Planeación y derechos humanos***

Anterior a la promulgación de la CPCDMX, la planeación se realizaba con base en lo que determinaba la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal publicada desde el año 2000. En el proceso de planeación participaban la asamblea legislativa, el jefe de gobierno, los jefes delegacionales y los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y órganos de gobierno. La planeación tenía como eje rector no solo el desarrollo social, sino también el desarrollo económico, desarrollo sustentable, protección civil y el ordenamiento territorial, asimismo, estos tenían que vincularse con la programación y la presupuestación para concretar los objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo. Dentro del contenido de la ley se disponía que uno de los principios de la planeación era el respeto de los derechos humanos fundamentales; sin embargo, fue hasta 2013 con la modificación de la ley que se introdujo la importancia de promover la formulación de políticas y presupuestos con EDH y perspectiva de género.

La planeación se realizaba a través del Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, que contaba con subsistemas de información, control y evaluación que apoyaban en la toma de decisiones. Si bien, en el sistema participan diversas dependencias de la administración pública local, el encargado de conducir y coordinar la planeación del desarrollo era el jefe de gobierno, lo cual, reflejaba cierta centralidad. El sistema operaba a través del Comité de Planeación del Desarrollo (Coplade) mediante el que se dictaban las políticas y lineamientos de observancia general en materia de planeación y desarrollo social.

En paralelo a la ley de planeación, en el mismo año se publicó la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, que tenía entre uno de sus objetivos “Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular de alimentación, salud, educación vivienda, trabajo e infraestructura social”. En esta ley se reflejaba mayor cabida a la participación social en todas las etapas de la política social. Bajo el principio de integralidad se pretendía articular el entramado de políticas sociales con el proceso de planeación, y el principio de territorialidad permitía planear la política social desde un enfoque socioespacial. En esencia el contenido de ambas leyes tenía que articularse para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales.

Desde la ley de planeación se establecía que el Programa General de Desarrollo sería el documento rector que contendría las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico y del ordenamiento territorial de la entidad con una visión a 20 años y con una vigencia que no excediera el periodo constitucional que le correspondiera al jefe de gobierno que lo emitiera. Esto daba paso a la elaboración de un programa enfocado a materializar las propuestas de campaña del gobierno que llegaba al poder. Lo anterior se ve reflejado en los dos programas generales que van de 2007 a 2018.

El programa 2007-2012 elaborado en el gobierno de Marcelo Ebrard se organizaba en ejes estratégicos que iban desde la reforma política, economía competitiva y nuevo orden urbano, entre otros. Cada eje programático debía considerar tres perspectivas transversales: equidad de género, ciencia y tecnología y desarrollo de la vida pública. Mientras que el programa 2013-2018 de Gabriel Mancera se enfocó en cinco ejes para un gobierno ciudadano entre los que se encontraban: equidad e inclusión social, gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana, habitabilidad y servicios, rendición de cuentas y combate a la corrupción, entre otros. A diferencia del primero, en este se consideraba el enfoque de derechos, con el que se buscaba garantizar el ejercicio de estos.

De igual manera dentro del programa general 2013-2018 se contemplaba la agenda de derechos planteada en la Ley y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, en donde se estableció que:

La vinculación de las líneas propuestas en el PDHDF con las acciones de los entes del Gobierno del Distrito Federal requiere ampliar su alcance y sistematicidad, ya que los cambios que se pueden generar serán visibles sobre todo en el mediano y

largo plazos, debido a que se deben modificar prácticas inerciales de la administración pública que dificultan la incorporación del enfoque de derechos humanos de manera cabal. Es indispensable que todas las instancias de gobierno se involucren y asuman el compromiso de conjuntar esfuerzos para lograr el ejercicio pleno de los derechos humanos en todos los programas sectoriales, institucionales, especiales y parciales. (PGDDF, 2013, p. 140)

El programa contemplaba criterios de orientación a fin de guiar la integración del enfoque de derechos en todas las acciones gubernamentales, tales como: incorporar el enfoque de derechos en el quehacer gubernamental del Distrito Federal y continuar con la ejecución del PDHDF; asignar recursos con enfoque de derechos en las distintas actividades institucionales y programas; institucionalizar y fortalecer mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos; consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos; promover un cambio de cultura institucional, basada en el respeto irrestricto de la dignidad humana a partir de procesos de capacitación y educación en derechos humanos; fortalecer los espacios de participación para ejecutar el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, y avanzar en la armonización legislativa en materia de derechos humanos.

Dentro de los criterios de orientación se establecía el de “asignar recursos con enfoque de derechos humanos en las distintas actividades institucionales y programas” esto resulta un proceso complejo ya que los derechos son interdependientes y esto dificulta saber cuánto cuesta la plena realización de un derecho. Sin embargo, desde 2009, se incluyeron los marcos de política pública en el Manual de Programación-Presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos, los cuales son el instrumento que permiten reflejar la vinculación entre los objetivos del programa de gobierno, así como la transversalización de los enfoques de género y de derechos.

Uno de los aciertos del programa fue retomar información del Diagnóstico de Derechos Humanos de 2008, sobre todo lo referente a los grupos de población que se encontraban en situación de vulnerabilidad. Esto permitió que se les colocara como sujetos de atención en el diseño de políticas. La vinculación entre el Programa General de Desarrollo y el Programa de Derechos Humanos pretendía ir más allá de una alineación normativa, se requería de mayor coordinación entre las instancias, pero sobre todo de recursos que permitieran el cumplimiento de las líneas de acción y el diseño adecuado de acciones encaminadas a satisfacer los derechos de los capitalinos. La vinculación tenía el

objetivo de que los entes formuladores e implementadores identificaran la concatenación de estrategias y acciones de los diversos instrumentos de política pública hacia el cumplimiento y realización de los derechos.

Entre los retos que se identifican es que, si bien, el diseño de ambos plantea estrategias concatenadas, en la práctica no se logró. Esto se debió en gran parte a que las dependencias de gobierno que formulaban e implementaban las acciones del programa general y, que, a su vez, daban cumplimiento a las estrategias del programa de derechos, no identificaban la articulación entre ambos y preferían atender aquellas acciones que generaban sanciones en caso de incumplimiento. Al mismo tiempo el cambio de gobierno implicaba rediseñar el Programa General de Desarrollo, que, a su vez, ya no se articulaba con las estrategias y líneas de acción del programa de derechos humanos vigente. Esto generaba un choque al interior de las instancias diseñadoras e implementadoras.

De una búsqueda realizada se identificó que el Coplade, quien se encargaba de la planeación de la ciudad, se enfocó exclusivamente en aprobar la creación y modificación de programas sujetos a reglas de operación, mostrando un enfoque programático más que de planeación. De acuerdo con información publicada en el Portal del Sistema de Desarrollo (SIDESO) de 2012 a 2018, el 75 % de las sesiones ordinarias y extraordinarias celebradas por el comité se enfocaron en la aprobación y modificación de programas sociales y el otro 25% en programas institucionales y especiales.

La nula planeación con enfoque de derechos reflejaba la ausencia de una visión compartida de desarrollo, así como la escasa participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Esto se debía entre otras cosas, a que las dependencias, órganos y entidades de la administración pública local, así como los órganos político-administrativos no contaban con unidades especializadas que se encargaran de realizar una planeación estratégica y prospectiva vinculada con los objetivos del Gobierno de la CDMX. A nivel alcaldía, los planes y programas se elaboraban con base en los objetivos de la Ley de Planeación y de Desarrollo Social y eran discutidos a través de los comités mixtos de planeación.

Con la promulgación de la constitución capitalina se determina el tipo de planeación que la ciudad requiere para solventar estos retos y lograr articular los derechos humanos con el proceso de planeación, programación y presupuestación. La planeación tiene que ser un proceso articulado y sobre todo estar orientado al cumplimiento y ejercicio progresivo

de los derechos que reconoce la constitución, además, tiene que ser transversal y vinculante con toda la administración pública, órganos autónomos y alcaldías. El artículo 15 de la CPCDMX establece las características de la planeación para la Ciudad de México:

Será democrática, abierta, participativa, descentralizada, transparente, transversal y con deliberación pública para impulsar la transformación económica, asegurar el desarrollo sustentable, satisfacer las necesidades individuales y los intereses de la comunidad, la funcionalidad y el uso, disfrute y aprovechamiento equitativo de la ciudad, así como propiciar la redistribución del ingreso y la riqueza.

Incorporar el enfoque de derechos en la planeación del desarrollo debe enfocarse en reducir la exclusión y la discriminación y aumentar la calidad de vida de las y los habitantes de la Ciudad de México. Debe realizarse de manera transversal en las políticas, programas, acciones y presupuesto públicos, con el propósito de que los alcances y metas del ejercicio de gobierno garanticen las condiciones suficientes para la dignidad humana. Para lograr esto, se requiere de la participación de distintos actores gubernamentales, de organizaciones civiles, de la academia, de organismos defensores de derechos humanos, pero, sobre todo, de las personas que día a día enfrentan complicaciones para hacer valer sus derechos.

### ***2.2.2 Presupuestación y derechos humanos***

Desde el diagnóstico de derechos humanos se reconoció la necesidad de comenzar a formular presupuestos con perspectiva de derechos humanos y de género. El EDH plantea entre uno de sus ejes transversales el máximo uso de los recursos disponibles, por lo que el proceso de presupuestación debe estar vinculado con todos los derechos humanos y no solo con aquellos de aplicación inmediata. Una de las limitantes que se pone en la mesa al momento de discutir la asignación presupuestal es que este es un recurso escaso; sin embargo, muchas veces éstos se destinan para mejorar el aparato burocrático y no para contribuir a garantizar un derecho. Es por ello que resulta primordial establecer mecanismos de seguimiento y evaluación para conocer cómo se utilizan los recursos y a quiénes se están destinando.

El marco de política pública de derechos humanos se concibe como el instrumento que describe las consideraciones para que las unidades lleven a cabo el proceso de vinculación de las actividades institucionales que programen operar para cada ejercicio con las estrategias que contenía el PDHCDMX; lo anterior, en el contexto de la



transversalización del EDH; asimismo, estima el porcentaje que, respecto del monto total de cada actividad institucional será dirigido al cumplimiento de las estrategias con incidencia en los derechos humanos. La vinculación debe realizarse entre el derecho, objetivos y estrategias plasmadas en el PDHCDMX vigente, con la actividad institucional, justificando de qué manera contribuye al ejercicio y goce del derecho especificado.

El Manual de Programación-Presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos 2020 (p. 22) señala los elementos a considerar, tales como:

- El contenido del PDHCDMX, ya que éste define cuáles son las estrategias y metas asignadas a cada instancia ejecutora;
- La contribución al cumplimiento de los principios básicos de los Derechos Humanos los cuales son: universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia;
- La orientación de la estrategia respecto a las obligaciones de: promover, proteger, respetar y garantizar la aplicación de los derechos humanos;
- Los atributos en materia de Derechos Humanos señalados por el PDHCDMX;
- Los componentes de los Derechos Humanos: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y calidad;
- El impacto en el ejercicio de los derechos;
- Las problemáticas detectadas en el Diagnóstico del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México para los derechos o grupos de población de los que se trate;
- El criterio de máximo uso de recursos disponibles en materia de derechos humanos para asegurar su progresividad y no regresividad; y
- El cumplimiento de los artículos de la Ley del PDHDF

Desde el año 2013 a 2017, el presupuesto de egresos incluía un anexo en el que se especificaban las líneas de acción del PDHDF, así como las instancias responsables de su cumplimiento; y de 2017 a 2021 se incluían las estrategias del PDHCDMX. Para el ejercicio fiscal 2022 ya no se incluyen, esto se debió a que el diagnóstico y programa de derechos humanos a cargo del Sistema Integral de Derechos Humanos se encuentra en proceso de actualización. Sin embargo, en el artículo 29 del presupuesto de egresos del ejercicio en mención se establece una consideración muy general:

Las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Entidades y Alcaldías en la planeación, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de sus Programas presupuestarios deberá introducir la perspectiva de igualdad entre

hombres y mujeres, así como de atención de niños, niñas y adolescentes, el enfoque de derechos humanos y el de sustentabilidad ambiental; adicionalmente se deberán considerar acciones de protección civil, conforme a lo establecido en la ley de la materia.

Estos instrumentos permiten observar cómo desde la norma se ha intentado articular las acciones encaminadas a promover y proteger los derechos humanos con los procesos de planeación y presupuestación. Sin embargo, es necesario generar mecanismos de articulación que vayan más allá del aspecto normativo. Para ello, se requiere poner en el centro de la acción pública a los sujetos titulares de derechos, así como integrar de manera progresiva el marco conceptual del EDH en el día a día de las organizaciones públicas. Aterrizar los preceptos normativos en acciones concretas resulta un desafío, ya que se debe pasar del deber ser al ser, lo cual requiere de capacidades institucionales y de voluntades.

Este proceso de articulación se retoma en la Constitución Política de la Ciudad de México a través de la creación del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México y del Sistema Integral de Derechos Humanos. Ambos tienen responsabilidad de establecer las directrices para transversalizar el EDH en las políticas públicas, en los programas y acciones gubernamentales, lo cual, da cuenta de que los intentos realizados hasta el momento no han sido suficientes y se necesita de mayores esfuerzos que traspasen la frontera jurídica. La planeación no es un instrumento nuevo, sin embargo, es necesario que esta no se vea afectada por los cambios de gobierno tan comunes de las democracias. Asimismo, se requiere de una planeación que rompa con la centralidad de la toma de decisiones, para en su lugar, empujar procesos participativos.

Los programas de derechos humanos no se cumplieron en su totalidad y diversos informes gubernamentales ponen de manifiesto que su incidencia en la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos, así como su transversalidad ha sido mínima. De igual forma, la planeación se ha visto supeditada a la programación y presupuestación dejando de lado el su carácter prospectivo e integrador. Se necesita encauzar todos los procesos políticos, organizacionales y de gestión existentes hacia un fin común. Afortunadamente la Ciudad de México ha recorrido un largo camino en ambas materias y cuenta con la experiencia necesaria para atender los problemas que persisten y que tienen un impacto negativo en el ejercicio de los derechos humanos.

### **2.3 Proceso Constituyente: una nueva visión de los derechos humanos para la capital**

Diversas inquietudes y descontentos ciudadanos reflejan que la Ciudad de México enfrenta serios problemas derivados de la poca o nula planeación urbana, territorial y de desarrollo que permita mejorar la definición de objetivos y metas a mediano y largo plazos, así como el uso eficiente de los recursos que de por sí son limitados. La falta de planeación se manifiesta en diversos ámbitos de la vida capitalina como lo son: el aumento de la desigualdad económica y social; el deterioro del medio ambiente y de las áreas naturales protegidas; la poca o nula regulación del uso de suelo; problemas de movilidad; la carencia de viviendas adecuadas para sectores vulnerables; el difícil acceso a servicios básicos universales y el aumento de la inseguridad, entre otros. Lo anterior, trae como consecuencia la ausencia de bienestar social, así como del desarrollo y del pleno de ejercicio de derechos de cada uno de los habitantes que radican o transitan la capital.

No se demerita el avance jurídico en temas como el reconocimiento del derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo, promover el matrimonio igualitario, apoyos a grupos en situación de vulnerabilidad, etcétera; no obstante, el gobierno capitalino tiene que trabajar de forma permanente para garantizar y ampliar los derechos conquistados a través del tiempo. Lograrlo implica incorporar el enfoque de derechos en cada rincón de las instancias de gobierno, en la toma de decisiones y en la forma de hacer y operar políticas. Derechos como salud, alimentación, educación y vivienda requieren de acciones coordinadas y participativas, ya que a la fecha existen grupos poblacionales que no pueden acceder a ellos, aun cuando en los textos normativos se establece la importancia de garantizarlos.

En el año 2016 la Ciudad de México pasó de ser un distrito administrativo a la entidad número 32, dotada de autonomía, pero cuestionada en lo referente a su soberanía. La autonomía se le otorga en lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, pero áreas sustanciales como educación básica siguen estando en manos de la federación. Posterior a ello, se promulgó la constitución de la ciudad en la que se establece una carta de derechos, así como lo relativo al rumbo que debe tomar la capital tanto en el ámbito, político, económico, social, cultural y ambiental. Asimismo, se establece que la planeación será el eje rector del desarrollo de la capital y deberá estar vinculada de manera efectiva con los derechos humanos. La visión de la constitución se encamina a una planeación para el desarrollo, que logre integrar a diversos sectores,

fomente la participación de la ciudadanía y contemple acciones inter temporales que no se vean afectadas por los cambios de gobierno.

En el título “carta de derechos” se establecen los principios de interpretación y de aplicación de los derechos humanos, así como una serie de derechos que son de igual accesibilidad y disfrute para los residentes y las personas que transiten la capital. Dentro de éstos, se incluye el derecho a la ciudad, que en el artículo doce se define como “...un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía”. La capital alberga grupos poblacionales con características diferentes, por lo que el derecho a la ciudad se retoma para construir una ciudad incluyente:

Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, el cual les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. (Quintana y Castellanos, 2016, p. 7)

El derecho a la ciudad es interdependiente, por lo que su disfrute requiere trabajar por y para los derechos civiles y políticos, así como en los económicos, sociales y culturales. Se pretende que lo anterior se concrete mediante instrumentos de planeación a diversas escalas. Con el nacimiento de la constitución, se sentaron las bases para la creación de diversos sistemas, entre ellos, el Sistema Integral de Derechos Humanos y el Sistema de Planeación de Desarrollo de la Ciudad de México, los cuales deberán de articularse para promover la transversalización, contemplando obligaciones, principios de progresividad y prohibición de regresividad, máximo uso de recursos disponibles, entre otros.

Lo anterior, tiene como objetivo no solo integrar y transversalizar el enfoque de derechos en la planeación de políticas, programas y acciones de gobierno, sino que pretende introducir en la vida organizacional instrumentos integrales para entender la realidad y evitar el uso trivializado del concepto derechos humanos. Como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, los derechos humanos deben ser la brújula de toda acción gubernamental y con lo mandatado en la constitución se sientan las bases normativas para comenzar a realizarlo. Sin embargo, no se debe perder de vista que pasar de la norma a la creación de instituciones no siempre es fácil, por lo que se requiere de una

participación coordinada que se encamine en un solo sentido y que no se disperse en la marcha. La garantía de los derechos no es una tarea exclusiva de especialistas, involucra la experiencia y percepción que tiene la sociedad en su conjunto.

Aunque la Ciudad de México ha realizado esfuerzos para construir un andamiaje institucional y las herramientas para transversalizar los derechos humanos, existen deficiencias institucionales que deben ser retomadas por el Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México y por el Sistema Integral de Derechos Humanos. Federico Vera (2018), plantea la necesidad de considerar dos aspectos, el primero es la capacidad de decisión de aquellas personas o grupos que trabajen en temas de derechos humanos como son organizaciones de la sociedad civil e instancias académicas, y el segundo es la coordinación de las autoridades, “no debe perderse de vista que es necesaria la interlocución y colaboración entre los tres poderes de la ciudad, así como de los organismos autónomos, es decir, que se debe cuidar el equilibrio de poderes y el respeto a su autonomía...” (Vera, 2018, pp. 45-46).

Manuel Canto (2018), señala que cumplir el mandato constitucional encierra un serio desafío, ya que implica un rediseño del marco institucional de la ciudad. En este sentido, el autor identifica dos restricciones para transversalizar el enfoque en la Ciudad de México: superar el modelo dominante de gestión pública en el que “...se ve a los programas públicos como simples generadores de productos y descuidan los procesos de planeación, la vinculación entre políticas y derechos humanos en la ciudad deberá poner atención en los nuevos desarrollo latinoamericanos” (p. 58) y, la otra restricción a vencer en las políticas es “la cultura organizacional predominante en la administración pública, en la que se parte del supuesto de que el centro de lo público es el gobierno” (p. 58).

La articulación que se pretende en la constitución requiere de nuevos arreglos institucionales, en el que exista apertura para incorporar el EDH de manera progresiva y permanente. La constitución ya establece un piso normativo para su incorporación, si bien, no es una camisa de fuerza, si deben prevalecer los valores que motivaron su contenido. La legislación secundaria y la creación de instituciones tiene que realizarse con los más altos estándares de respeto y protección de los derechos humanos, en el que el centro de la acción pública sean los titulares de derechos. Es necesario salir de las inercias a las que se ven atadas las políticas públicas con enfoque de derechos mediante: “la exigibilidad ciudadana de nuestros derechos, la capacidad política para demandarlos y la capacidad creativa para proponer alternativas concretas” (Canto, 2018, p. 57).

### **Capítulo 3. Transversalidad del Enfoque de Derechos Humanos: análisis del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México**

La Constitución Política de la Ciudad de México, “significa un nuevo pacto social fundado en el propósito de lograr, de manera colectiva, una vida digna para todos los habitantes de la ciudad a partir de la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos” (Jusidman, 2017, p. 43). En esta, se amplía el marco de protección de los derechos ya reconocidos en ordenamientos superiores y, se adicionan el derecho a la ciudad y el derecho a la buena administración, los cuales, poseen un carácter interdependiente.

La constitución se conforma por ocho títulos, entre estos se encuentran dos que son fundamentales para el análisis del estudio de caso: el título segundo denominado “Carta de derechos” en el que se establecen los derechos humanos que tiene la obligación de garantizar el Estado, en estricto sentido, el gobierno capitalino, así como algunos mecanismos para su garantía y; el título tercero “Desarrollo sustentable de la ciudad”, en donde se plantea el diseño institucional que se requiere para facilitar la realización de los derechos de los capitalinos, enfocándose en aquellos grupos de la población que enfrentan mayores obstáculos para ejercerlos de manera efectiva:

La CPCDMX hace explícitos los “cómo” y se procura articular los derechos incluidos en el Título segundo con los sistemas, mecanismos, planes, programas, políticas, instituciones y legislación secundaria que deberán irse construyendo o ajustando para hacer efectivos los derechos de manera progresiva y para hacerlos exigibles y justiciables. (Jusidman, 2017, p. 44).

Para construir este macroproceso se establece la creación de dos sistemas: el Sistema de Planeación y el Sistema Integral de Derechos Humanos, en ambos recae la responsabilidad de incorporar el EDH en toda acción pública, esta entendida como: “la capacidad de definir metas colectivas, de movilizar los recursos necesarios para perseguirlas, de tomar las decisiones que impone su consecución y de asumir las consecuencias que de ellas resulten” (Duran, 1999 en Amaya, 2010, p. 27).

Una acción colectiva que no contemple únicamente la perspectiva gubernamental, sino que involucra a diversos actores con capacidad de injerencia en la definición y orientación de las políticas. Desde la constitución se establece la ruta normativa y organizativa para lograr este cometido. Con la publicación de las leyes secundarias se

comienza a dar forma y contenido a estos sistemas, esto, sin dejar de lado las vicisitudes de transformar el deber ser plasmado en la constitución en acciones concretas que traen consigo retos de diversa magnitud.

Desde el artículo 5. A de la Constitución Política, se determina en el numeral 6 que el Sistema Integral de Derechos Humanos será el que determine "...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", mientras que su numeral 2 establece que el Instituto de Planeación Democrática y prospectiva de la Ciudad de México será el encargado de establecer "...un sistema de indicadores de estos derechos que permita fijar metas en el presupuesto anual y evaluar la garantía de su cumplimiento progresivo".

Como se podrá observar, con el surgimiento de las leyes secundarias las funciones del Instituto van más allá de la generación de indicadores de derechos, ya que tiene la responsabilidad de asegurar que desde el Sistema de Planeación de Desarrollo se promueva la transversalidad. Promover es un término que puede quedar en el aire y en buenas intenciones, ya que solo tiene como propósito impulsar a que algo pase, en el caso que nos atañe, impulsar que se transversalice el enfoque de derechos desde la planeación del desarrollo, proceso que se gesta en estos momentos en la capital. No es una tarea fácil, por lo que es necesario conocer como desde su ámbito de competencia realizará no solo lo que mandata la constitución, si no lo que se plantea en las leyes secundarias.

El presente capítulo tiene como objetivo conocer cuáles son las características del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, lo anterior, mediante una revisión de su marco normativo, diseño institucional y articulación con las Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos, esto con el propósito de identificar los retos a los que se enfrenta no solo para promover la transversalidad del EDH a la que aspiran las y los capitalinos, sino para implantarla en las dinámicas de las organizaciones gubernamentales.

### **3.1 El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México**

#### **3.1.1 Marco normativo**

Desde la CPCDMX se mandata la creación de un Sistema de Planeación, en su artículo 15. A, establece que este será: “un proceso articulado, perdurable, con prospectiva, orientado al cumplimiento y al ejercicio progresivo de los derechos reconocidos en esta Constitución, así como la prosperidad y funcionalidad de la Ciudad de México”. La planeación es un proceso integral que está basado en un sistema que articula instrumentos y autoridades competentes, mecanismos de coordinación y concertación. Las autoridades que tienen incidencia en el proceso son: el Congreso, la persona titular de la jefatura de gobierno, las alcaldías, la administración pública local, y el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDP).

El ente público encargado de dirigir el Sistema de Planeación es el IPDP. Para dar pie a su creación desde el artículo décimo quinto transitorio de la constitución se estableció lo siguiente: “El Congreso de la Ciudad de México expedirá la legislación en materia de planeación, la cual entrará en vigor a más tardar el 30 de abril de 2019, a fin de que el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México se instale, como máximo, el 1 de julio de ese año”. Sin embargo, esto no ocurrió sino hasta ocho meses después, lo cual, a la fecha repercute en su diseño institucional.

El 20 de diciembre de 2019 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, la *Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México*, en la cual se determinan los objetivos y principios rectores de la planeación, se pretende que esta sea: democrática, prospectiva, abierta, participativa, descentralizada, transparente, transversal y con deliberación pública. También se establecen los enfoques de: derechos humanos, desarrollo sustentable, territorial, y de resultados como sustento de la planeación.

Uno de los mayores logros fue el repensar en una planeación a mediano y largo plazos, por lo que los instrumentos que se diseñen deberán formularse a 20 años, esto permitirá que su implementación no se vea interrumpida de forma abrupta por los cambios de gobierno tan presentes en sociedades democráticas. Asimismo, la ley determina la creación del IPDP que tendrá por objeto “...la rectoría y conducción del proceso integral de planeación del desarrollo de la Ciudad, en coordinación con los demás entes de la



Administración Pública Local, Alcaldías y la concurrencia participativa de los sectores académicos, culturales, sociales y económicos” (Artículo 14).

El IPDP se crea como un organismo público descentralizado de la Ciudad de México, cuenta con autonomía técnica y de gestión y, está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Se conforma por la Junta de Gobierno; Dirección General; Directorio Técnico; Consejo Ciudadano y una Oficina Especializada para la Consulta Pública y la Participación Social. El artículo 15 de la Ley del Sistema de Planeación establece las siguientes funciones con implicaciones directas en los derechos humanos:

III. Asegurar, en articulación con el Sistema Integral de Derechos Humanos, que el Sistema de Planeación promueva la transversalización de programas, políticas públicas y acciones gubernamentales, así como su evaluación y reorientación en materia de derechos humanos.

VI. Elaborar el Sistema de Indicadores de la Ciudad a utilizar en las diversas etapas del Proceso Integral de Planeación, el que dará prioridad a la definición y actualización de los indicadores para la fijación de metas y el cumplimiento progresivo en materia de derechos humanos.

Conforme a lo que mandata la Constitución Capitalina, se pretende que la articulación entre el Sistema de Planeación y el Sistema Integral de Derechos Humanos se desencadene mediante la construcción de un sistema de indicadores de derechos humanos (estructurales, de gestión, de resultados y de impacto) pero, se debe cuidar que su elaboración no se centre en capturar la cobertura que se registran mediante el conjunto de programas sociales, sino el acceso efectivo a derechos. Si bien la planeación no es una herramienta nueva en la gestión pública, incorporar el EDH en este proceso integral será fundamental. Tal como se señala en los criterios orientadores para la construcción de indicadores con enfoque de derechos humanos el reto radica en:

elaborar indicadores que partan de la realidad y que incluyan la percepción de las personas a las que están dirigidas las acciones públicas sobre el ejercicio de derechos, que sean sensibles a los contextos locales y los contextos de los diferentes grupos de atención prioritaria y que consideren el tipo de información disponible, el costo de la producción de nuevos datos, de nuevas metodologías o el diseño de proxis asequibles, además de la periodicidad. (Instancia Ejecutora, 2020, p. 28)

Los indicadores son una herramienta que debe utilizarse con cuidado, ya que se puede caer en la tentación de construir un sinnúmero de ellos y a la mera hora, saturar las capacidades administrativas de las instancias encargadas de monitorear y llevar el seguimiento respecto a su alcance y cumplimiento. El indicador debe formularse de tal manera que logre reflejar el avance del o los objetivos a los que se encuentra asociado y, en este caso, señalar como se ha logrado mejorar el acceso a un derecho partiendo de una línea base clara y confiable.

Con el objetivo de establecer la organización, funcionamiento y operación del IPDP y de los órganos que lo conforman, el 13 de marzo de 2020 se publicó el *Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México*. Es importante mencionar que, aunque esta ley se publicó en el primer trimestre de 2020, desde el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2019 se estableció lo siguiente en su artículo décimo primero transitorio:

Del presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda se deberá destinar un monto de \$7,129, 470 (SIETE MILLONES CIENTO VEINTINUEVE MIL CUATROCIENTOS SESENTA PESOS 00/100 M.N) para la creación e instalación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, de conformidad con el artículo Décimo Quinto transitorio de la Constitución de la Ciudad de México. En el entendido de que, en caso de requerir una asignación mayor la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Instituto deberán realizar las acciones administrativas y financieras necesarias, para garantizar el funcionamiento de este Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México teniendo como fuente los remanentes que obtenga la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México del ejercicio fiscal 2018.

De una revisión del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para los ejercicios fiscales 2020 y 2021, se identificó que no existió una erogación específica prevista para el funcionamiento del IPDP, ya que, su presupuesto dependía de los recursos que le destinarían la Secretarías de Desarrollo Económico, de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), de Inclusión y Bienestar Social, así como de los Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. Esto a pesar de que son dependencias que tienen una serie de programas a su cargo y que operan con presupuestos etiquetados sujetos a transparencia y rendición de cuentas.

No obstante, mediante una solicitud de información realizada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con número de folio 092736722000035, se pudo conocer que para los ejercicios 2020 y 2021 el IPDP no recibió presupuesto público debido a que aún no se constituía de forma física, mientras que, para el ejercicio fiscal 2022, se le asignó para su operación y funcionamiento la cantidad de \$50,484,861.00 M.N. 00/100.

Cambios de esta magnitud implican una serie de retos que muchas veces no se tienen contemplados, en este caso, la falta de recursos es una limitante para el funcionamiento del IPDP y de sus órganos colegiados, ya que al no contar con presupuesto es difícil que cumpla sus funciones. Si bien, no es un organismo operativo y tiene un carácter de planeación estratégica, las tareas que se le ha encomendado no se pueden realizar sin recursos. Esto también ha repercutido en que no cuente con patrimonio propio, ya que sus oficinas se ubican en el edificio de la Seduvi de la CDMX, motivo por el cual se le confunde como un área más de esa dependencia de gobierno.

En este punto resulta interesante preguntarse si la autonomía técnica que se le da al IPDP será suficiente para sortear dichos eventos, o si se tendrá que confiar en el incrementalismo que plantea Lindblom, y mejorar sucesivamente la toma de decisiones y las acciones a implementar para cumplir con el mandato constitucional.

El IPDP tiene las siguientes funciones de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de su ley orgánica:

- I.- Formular el Plan General, el Programa General, sus actualizaciones y modificaciones, y dar seguimiento a su ejecución<sup>2</sup>;
- II.- Formular el Programa de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación y sus actualizaciones, en coordinación con las instancias competentes, que será parte integral del Plan General y se revisará cada tres años;
- III.- Asegurar, en articulación con el Sistema Integral de Derechos Humanos, que el Sistema de Planeación promueva la transversalidad de programas, políticas públicas

---

<sup>2</sup> En la Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva se establece que es a este organismo al que le corresponde formular el Plan General de Desarrollo y el Programa de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, entre otros, no obstante, en la Ley del Sistema de Planeación en su artículo 10, la competencia de dirigir y coordinar la formulación de estos instrumentos se asume para la Jefatura de Gobierno quién preside la Junta de Gobierno, por lo que existen puntos que se contraponen en ambas leyes. Esto muestra que, en la elaboración y reformas de la legislación secundaria, la Constitución está sujeta a diversas interpretaciones con matices políticos.

y acciones gubernamentales, así como su evaluación y reorientación en materia de derechos humanos;

IV.- Integrar un Sistema de Información Estadística y Geográfica, el cual deberá ser científico, público, accesible y transparente. La información generada deberá estar disponible en formato abierto a través de la Plataforma de Gobierno;

V.- Formular los diagnósticos y estudios requeridos por los procesos de planeación y prospectiva;

VI.- Elaborar el Sistema de Indicadores de la Ciudad a utilizar en las diversas etapas del proceso integral de planeación, el que dará prioridad a la definición y actualización de los indicadores para la fijación de metas y el cumplimiento progresivo en materia de derechos humanos;

VII.- Asegurar que la Administración Pública Local y las Alcaldías integren en sus instrumentos de planeación, los criterios de orientación, medidas de inclusión, de nivelación, así como acciones afirmativas establecidas en el Programa de Derechos Humanos;

VIII.- Formular y emitir los dictámenes técnicos para la actualización de los usos del suelo conforme a los principios y lineamientos previstos en la Constitución y las leyes aplicables;

IX.- Participar en la integración de los instrumentos de planeación para la Zona Metropolitana, y en los acuerdos regionales en los que intervenga la Ciudad de México;

X.- Promover, convocar y capacitar a la ciudadanía y organizaciones sociales para participar en todas las etapas y escalas del proceso integral de planeación, para lo cual podrá apoyarse en instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil; transparentar y difundir el conocimiento sobre la Ciudad, mediante la Plataforma de Gobierno, observatorios ciudadanos y otros mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Constitución y las leyes;

XI.- Formular los dictámenes de los instrumentos de planeación que correspondan, así como generar recomendaciones, en caso de incongruencias;

XII.- Verificar, en coordinación con las instancias competentes, la congruencia y alineación entre la asignación presupuestal del gasto, las estrategias y acciones establecidas en el Plan General y los demás planes y programas aprobados, así como generar recomendaciones, en caso de incongruencias;

XIII.- Determinar las dependencias y entidades de la Administración Pública Local y las Alcaldías que deberán contar con unidades administrativas especializadas y emitir los lineamientos y mecanismos para su funcionamiento;

XIV.- Definir los lineamientos para la formulación y ejecución de los instrumentos de planeación, así como asesorar y apoyar técnicamente en su formulación y actualización;

XV.- Coordinar y diseñar y, en su caso, ejecutar, programas, estrategias y proyectos especiales que sean prioritarios en materias de bienestar social y economía distributiva, ordenamiento territorial, patrimonio, coordinación metropolitana y regional, relaciones internacionales, hacienda pública, seguridad ciudadana y demás materias concurrentes, conforme se definen en el título tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México; y

XVI.- Las demás que le confiera esta Ley y otros ordenamientos legales.

Tanto en la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo como en la Ley Orgánica del IPDP se retoma entre sus funciones la de “...*promover la transversalidad de programas, políticas públicas y acciones gubernamentales, así como su evaluación y reorientación en materia de derechos humanos*”. Esta función representa el fundamento normativo de esta investigación, ya que obliga al IPDP a trabajar y articular la visión estratégica a largo plazo de la planeación con los derechos humanos establecidos en la carta de derechos del título segundo de la Constitución Política de la capital. Para ello se requiere de coordinación con diferentes instancias gubernamentales, académicas y de la sociedad civil, ya que consolidar un sistema y una cultura de derechos no es tarea exclusiva del IPDP, es tarea de todos los que trabajan arduamente para que los derechos humanos sean garantizados.

A continuación, se presenta el diseño institucional del IPDP que, como se podrá observar, se configura desde una perspectiva plural y participativa.

### **3.1.2 Diseño Institucional**

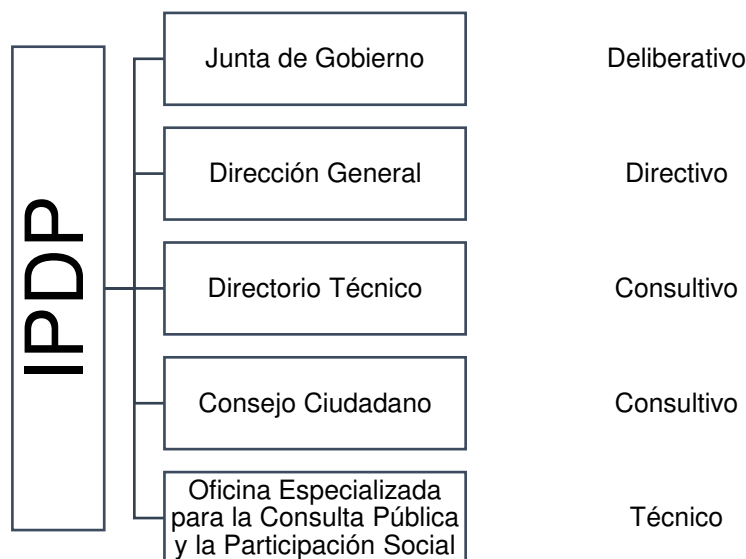
El diseño institucional plasmado en la Constitución Política es complejo, ya que involucra la participación de diversos actores que, en muchos casos, se manejan bajo intereses propios, lo cual dificulta alcanzar acuerdos. Pasar de los preceptos normativos a la creación de instituciones ha sido un proceso largo y complejo si se plantea como línea base la promulgación de la constitución. No obstante, la planeación y los derechos requieren pensarse a mediano y largo plazos debido a su abordaje integral, por lo que la

visión inmediatista de la administración pública tradicional y la forma de atender los problemas públicos debe replantearse.

El IPDP se conforma de dos órganos colegiados, los cuales cuentan con funciones muy particulares, sin embargo, la integración de cada uno contempla la pluralidad de realidades que representa a una capital en constante crecimiento y cambio.

**Figura 5**

*Estructura del IPDP de la Ciudad de México*



Fuente: elaboración propia con base en la Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la CDMX

#### **a) Junta de Gobierno**

La Junta de Gobierno es el órgano rector del IPDPD, de carácter plural e interdisciplinario y se integra por:

- La persona titular de la Jefatura de Gobierno
- La persona titular de la Secretaría de Gobierno
- La persona titular de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México
- La persona titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México
- La persona titular de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México

- La persona titular de la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México
- Tres personas representantes del Cabildo, que serán designadas en una sesión especial
- Siete personas consejeras ciudadanas integrantes del Directorio Técnico
- Invitados permanentes de la Comisión de Derechos Humanos, de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, y del Sistema de Aguas de la Ciudad de México.

Aunque su carácter es plural e interdisciplinario, es un órgano integrado con participantes exclusivamente gubernamentales y en el que la persona titular de la Jefatura de Gobierno preside la junta y tiene voto decisivo en caso de empate en los acuerdos. Entre sus atribuciones se encuentran la de aprobar diversos instrumentos que van desde los proyectos de Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, hasta los lineamientos para la formulación de dictámenes técnicos para la actualización de uso de suelo. “Estas atribuciones van mucho más allá de las que normalmente tienen las juntas de gobierno, y le restan autonomía decisoria a la instancia técnica” (Canto, 2020, p. 145).

Desde la constitución se le otorgan funciones al IPDP, contrario a lo que se refleja en las leyes secundarias, ya que a la Junta de Gobierno se le otorgan atribuciones, lo cual, no tiene el mismo peso. La atribución va más allá, ya que es el contenido de la actividad del Estado y, la función se refiere a cómo se ejecutan dichas actividades. Esto denota una inclinación hacia las decisiones que se toman desde la junta, por lo que se debe cuidar que no se debilite la autonomía que se le otorgó al IPDP.

Como se puede apreciar la junta de gobierno no contempla a la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, lo que denota una inclinación hacia temas territoriales. La planeación es un proceso integral, por lo que desde la constitución se establece que la política económica y social se deben concebir de forma integrada y no verse de forma aislada.

#### ***b) Dirección General***

A través de la Dirección General se dirigen y ejercen las funciones del IPDP. La persona titular será quien representará jurídicamente al IPDP y se encargará de materializar sus funciones. Será designada por mayoría calificada del Congreso de la Ciudad de México

de entre una terna de candidatos propuesta por el Comité Técnico de Selección. La persona designada durará en su encargo cinco años con posibilidad de reelegirse por tres años más.

Bajo estos criterios en el mes de septiembre de 2020 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, la convocatoria para el proceso de integración de la terna para ocupar el cargo de persona titular de la Dirección General del IPDP. El Comité de Selección fue el encargado de revisar la documentación y seleccionar a las personas que cumplieran con los requisitos de elegibilidad. Posteriormente realizó entrevistas personalizadas y presentó la terna al Congreso de la Ciudad de México. De acuerdo con datos públicos los aspirantes de la terna fueron: Armando Rosales García, Pablo Tomas Benlliure Bilbao y Pedro Santiago Antón García. A través de un sistema de puntajes en cédulas de evaluación, la Comisión de Normatividad, Estudios y Prácticas Parlamentarias del Congreso determinó que el C. Pablo Tomas Benlliure Bilbao obtuvo el mayor puntaje por lo que se le designó como director general del IPDP. Con 49 votos a favor y 11 en contra del Congreso de la Ciudad de México ratificó su nombramiento.

Como en toda designación, existieron actores a favor y en contra, sobre todo porque previo a la aprobación del dictamen Pablo Benlliure se desempeñaba en el cargo de Director de Planeación de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Seduvi y había participado en la creación de la Ley de Planeación, por lo que se consideraba que su papel era de juez y parte. También integrantes de las bancadas del PAN y PRD antepusieron sus diferencias partidistas al plantear que era un proceso ya decidido por la actual jefa de gobierno y que existían conflictos de intereses entre el C. Pablo Benlliure y empresarios del ramo inmobiliario. En medio de estos roces políticos se comienza a configurar lo que será y representará el IPDP a los ojos de las y los capitalinos.

### ***c) Directorio Técnico***

El Directorio Técnico es un órgano multidisciplinario de consulta<sup>3</sup> en la integración, operación, verificación y seguimiento del Sistema de Planeación. Se integra por quince personas expertas en temas de relevancia estratégica para la sustentabilidad de la Ciudad. De las quince personas, siete integran el Directorio y forman parte de la Junta de Gobierno como consejeros ciudadanos y, ocho son electos por un Comité de Selección. Los

---

<sup>3</sup> Desde la CPCDMX se estableció que el Directorio Técnico sería el órgano encargado de la integración, operación, verificación y seguimiento del SPD, no obstante, en las leyes secundarias se le otorga solo el carácter de órgano consultivo, pese a que también se le brinda voz y voto en las reuniones que éste lleve a cabo.



integrantes duran en su encargo tres años con posibilidad de reelegirse por un periodo similar y, la sustitución se realiza por un mecanismo de escalonamiento. La conformación de este órgano muestra una diversidad de perfiles, con un mismo objetivo, trabajar para el bienestar de los capitalinos.

Fue por ello que cuando salió la convocatoria para seleccionar a sus integrantes se estableció que estos deberían tener conocimiento en al menos dos de las siguientes materias: ordenamiento territorial, bienestar social y economía distributiva, patrimonio de la ciudad, coordinación metropolitana y regional, ciudad global, hacienda pública, seguridad ciudadana, sustentabilidad ambiental, políticas públicas con enfoque de inclusión, diversidad y accesibilidad, financiamiento del desarrollo, y salud pública.

Todos son temas de gran relevancia y se encuentran interrelacionados, pero, a pesar de que desde la constitución se plantea que todo el proceso de planeación deberá considerar los derechos humanos como eje articulador, en esta selección de temáticas no se contempla nada relacionado con los derechos, como si este, se encontrara por añadidura en la dinámica propia de cada tema. Tal vez una excusa a dicha omisión sea que en la ley orgánica se establece la posibilidad de crear comisiones internas entre las que se encuentran: bienestar social y economía distributiva; patrimonio de la ciudad; coordinación metropolitana y regional; ciudad global, hacienda pública; derechos humanos; y seguridad ciudadana. Como se ha discutido en capítulos previos, si se quiere transversalizar el enfoque de derechos, no basta con crear un área encargada de su tratamiento, sino que debe considerarse de forma vertical y horizontal.

En el mes de diciembre de 2020, se entrevistó a 25 de los 38 los aspirantes que cumplieron los requisitos y que manifestaron un amplio interés en formar parte del Directorio Técnico<sup>4</sup>. Fue un proceso que denotó gran proclividad a la transparencia, ya que estas se transmitieron en vivo a través de la página oficial, lo cual enriqueció el proceso. Fue hasta el 16 de marzo de 2021, que se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el aviso en el que daban a conocer los resultados de las personas seleccionadas, ocho hombres y siete mujeres.

---

<sup>4</sup> Conforme al artículo 29 de la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo, el Comité Técnico de Selección será el órgano responsable de designar a las personas ciudadanas que integrarán la Junta de Gobierno, el Directorio Técnico y el Consejo Ciudadano, mediante un proceso de convocatoria que establecerá los requisitos y el procedimiento de designación de acuerdo con los principios de transparencia, máxima publicidad, objetividad, imparcialidad y legalidad.

Actualmente, no existe un proceso en el que se indique qué pasa si uno de los o las integrantes renuncia a su cargo honorífico, es decir, si se emitirá una nueva convocatoria o cómo se suplirá esa ausencia. Asimismo, no existe un apartado en la página oficial del IPDP en la que se indique como opera el Directorio, cada cuándo se reúnen y si existen actas de las sesiones que se celebran. Al respecto, mediante solicitud de información la unidad de transparencia del IPDP con folio 092736722000035 informa que esta podrá consultarse a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, aunque no por el momento, ya que:

Si hay en existencia Actas relacionadas al trabajo del Directorio Técnico del Instituto de Planeación, mismas que podrán ser consultadas en la Plataforma Nacional de Transparencia. Sin embargo, es de mencionarse que este Instituto de Planeación desde el 8 de septiembre de 2021, fue reconocido como nuevo sujeto obligado por ser un ente de nueva creación. Por lo que, se está cumplimentando de manera paulatina las obligaciones de Acceso de Información y Transparencia, para cumplir las obligaciones a la que establece la ley.

Desde la normatividad se observa que a este órgano se le otorga un carácter consultivo, lo cual dificulta su incidencia, ya que sus integrantes pueden opinar sin que su voto marque la diferencia. Al ser un órgano colegiado multidisciplinario, debería contar con mayor margen de actuación en la construcción de una capital en la que se pretende que la base de la actuación pública sea la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan la Ciudad de México.

#### ***d) Consejo Ciudadano***

Sería imposible pensar en un Instituto de tal magnitud que no contemple la participación ciudadana. Los problemas de la ciudad no podrían modificarse o resolverse si se sigue dejando al margen la opinión de las y los ciudadanos, quienes se enfrentan a esta realidad caótica en su día a día. De conformidad al artículo 13 de la Ley Orgánica del IPDP, el Consejo Ciudadano “es un órgano de consulta obligatorio y diálogo público con carácter consultivo y propositivo en materia económica, social, cultural, territorial, ambiental y las demás relacionadas con la planeación para el desarrollo”. Se integra por doce personas que cuentan con experiencia en el ámbito social, privado, público y académico. Cada sector debe contar con al menos tres representantes en el Consejo respetando el principio de paridad de género y deberán tener voz y voto.

Aunado a lo anterior, tiene la importante tarea de verificar el cumplimiento progresivo de los derechos humanos. Pero ¿cómo verificar el cumplimiento progresivo de los derechos? Es una de las interrogantes que se plantea cuando se quiere conocer si las autoridades realmente trabajan por y para los derechos humanos. Dicha progresividad se puede verificar mediante la construcción de indicadores; evaluaciones de diseño, complementariedad o de impacto de las políticas y programas públicos; verificando el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades con estándares internacionales, con la revisión de una asignación presupuestal en clave de derechos, o con un desempaque de derechos. En este sentido, el Consejo Ciudadano tiene una labor titánica más no imposible.

A más de dos años de expedida la Ley Orgánica del IPDP no se ha conformado el Consejo Ciudadano, razón por la cual no se pudo conocer su perspectiva sobre cómo pretenden incorporar los derechos humanos en los procesos que se están construyendo al interior del Instituto. Al respecto, es necesario realizarse la siguiente pregunta ¿el instituto puede operar sin este órgano de consulta? La creación de dicho órgano responde a la necesidad de darle voz y voto a las y los ciudadanos, lo cual debería reflejarse en dos de los instrumentos que regirán el desarrollo de la capital: el Plan General de Desarrollo (PGD) y el Programa de Ordenamiento Territorial (PGOT).

Del primero se publicó un proyecto, mismo que no fue elaborado conforme al proceso establecido en la constitución, ya que su propuesta surgió antes de que se constituyera formalmente el IPDP. El segundo se hizo por el Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial A. C. (CentroGeo) a solicitud de la jefa de Gobierno, en este participaron diversas dependencias gubernamentales. Dicho documento se puso a consulta sin ser consulta y generó diversas reacciones por los sectores interesados en el proceso de planeación.

El PGD es el instrumento rector de la planeación. Desde este instrumento se tiene que incorporar el EDH y especificar cómo es que la visión a mediano y largo plazos se traducirá en políticas públicas, programas y acciones de gobierno. Debido a que en la Ciudad de México conviven distintas realidades, su elaboración requiere de la participación de todas las personas, ya sea en su esfera individual y/o colectiva, esto con el propósito de que construyan propuestas que les permitan afrontar las situaciones problemáticas a las que se enfrentan en su cotidianidad. La consulta es un proceso muy importante, por ello, uno de los retos del IPDP será convocar a todos los sectores a que participen y, posteriormente, articular las distintas realidades en acciones realizables y evaluables.

Las leyes secundarias que emanan de la constitución son en cierta medida jóvenes, sin embargo, no haber considerado la temporalidad que este diseño requería, empieza a manifestarse con altos costos. La planeación que requiere la capital debe contemplar tanto la visión técnica y administrativa como en la política. Para Yepes (2011), desde la perspectiva política podemos identificar la intencionalidad de la planificación, en donde lo más importante no es la aportación que realiza desde su quehacer técnico, sino desde la intencionalidad con la que se utiliza para pasar de una situación indeseable a deseable.

La planeación más que un fin en sí mismo, es un medio para lograr la transformación deseada desde tres ópticas “en términos de eficacia al permitir el logro de objetivos de las políticas públicas, de eficiencia al conseguir los objetivos al menor costo posible y de efectividad obteniendo el impacto esperado...” (Yepes, 2011, p. 3). No se trata de continuar con la inercia de emitir instrumentos porque la ley lo dice, se trata de planear hacia dónde se quiere llegar y con qué instrumentos lograrlo.

#### ***e) Oficina Especializada para la Consulta Pública y la Participación Social***

A diferencia del Consejo Ciudadano, la Oficina Especializada para la Consulta Pública y la Participación Social (Oficina), se encarga de “funciones relacionadas con la participación ciudadana en las distintas etapas y escalas del proceso integral de la planeación” (artículo 26 de la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo). La Oficina se encuentra dentro de la estructura orgánica de la Dirección General del IPDP y se integra por una dirección, una coordinación, dos subdirecciones y dos jefaturas de unidad departamental que desempeñan las funciones establecidas en el artículo 27 de la ley en comento y en el artículo 16 de la Ley Orgánica del IPDP. Al formar parte de dicha estructura, la persona titular de la oficina podrá ser propuesta por el director general, tal y como lo señala el artículo 10, fracción II, inciso h, de la ley orgánica.

Una diferencia que se identifica en las leyes secundarias es que mientras el artículo 43. I. inciso b) de la Ley del Sistema de Planeación establece que la jefatura de gobierno es la que realizará la difusión de los planes y convocará a la ciudadanía para participar en los foros y la presentación de propuestas, la Ley Orgánica del IPDP dispone en el artículo 68 que es a la Oficina a la que le corresponde establecer “...los mecanismos e instrumentos necesarios para llevar a cabo, tanto de manera individual como en conjunto, la promoción, convocatoria, capacitación y difusión a la ciudadanía y organizaciones sociales, en materia de participación en las distintas etapas del proceso integral de planeación”. Si bien la

consulta pública se encuentra en proceso y desde el IPDP se empujaron las convocatorias, las mesas temáticas y los foros, se debe hacer una revisión para definir atribuciones a fin de que no pongan en riesgo los procesos participativos.

En relación con todo lo anterior, ¿qué implica el diseño del IPDP? La forma en cómo se pensó su diseño desde el constituyente trae consigo, en un primer momento, que la planeación tenga como fin la realización progresiva de los derechos humanos, para ello, se deben sumar esfuerzos en coordinación con los diversos sectores que conforman la capital; segundo, conciliar los intereses de todos estos sectores hacia un objetivo común; y tercero, que desde los instrumentos de planeación que se generen de manera participativa, se establezcan las directrices para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, a fin de que estas se encuentren articuladas y contribuyan a modificar aquellas situaciones que ponen en riesgo el pleno ejercicio de los derechos humanos.

El marco normativo plantea para el IPDP un diseño diferente al de la administración pública tradicional, ya que, si bien dentro de su estructura orgánica existen unidades administrativas que lo apoyan en el desempeño de sus funciones, el área de oportunidad se encuentra en la conformación del Directorio Técnico y del Consejo Ciudadano, los cuales representan la pluralidad de realidades de la capital. El Directorio Técnico funciona a través de un mecanismo de escalonamiento en la sustitución de sus integrantes, lo cual permite continuidad en el seguimiento y evaluación de temas.

Queda pendiente la conformación del Consejo Ciudadano el cual debe seguir un proceso participativo, abierto y transparente. El Instituto no puede operar sin uno de sus brazos ya que se dejaría atrás a muchas personas. El Consejo debe ser muestra de representatividad y legitimidad ciudadana ya que este involucra los intereses de los sectores público, social, académico y privado. La planeación de la ciudad no debe ser solo asunto del gobierno. En este sentido, el IPDP debe representar los intereses de la ciudadanía, no operar solo como un brazo más del gobierno, porque brazos de este tipo, hay muchos.

### ***3.1.3 Articulación con la Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México***

Incorporar y transversalizar el EDH en las políticas, programas y acciones del gobierno no es una tarea exclusiva de una sola dependencia, fue por ello que se determinó

la creación de otro sistema: el Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México (SIDHCDMX). De conformidad con el artículo 5 de la Constitución el SIDHCDMX:

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.

A fin de dar cumplimiento a la constitución, el 2 de diciembre de 2019 se publicó el Decreto por el que se abrogó la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, y se expide la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos del Ciudad de México, entrando en vigor hasta enero de 2020. En su artículo 14 se establece que el SIDHCDMX será:

El instrumento para la concertación, el establecimiento y seguimiento de acuerdos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Cabildo de la Ciudad, los Organismos Autónomos, las Alcaldías, las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Instituciones de Educación Superior ubicadas en la Ciudad.

De acuerdo con esto, su injerencia es mayor, ya que está facultado para trabajar de manera coordinada con diferentes autoridades. Asimismo, el artículo 15 es el que determina la articulación de los sistemas, ya que establece entre las atribuciones del SIDHCDMX:

Art. 15. VI. Participar, de manera articulada con el Instituto de Planeación y el Consejo de Evaluación, así como con las instituciones o áreas de los entes obligados responsables de la planeación y programación presupuestal, en el establecimiento de los criterios de derechos humanos que orienten la planeación y la elaboración de los indicadores de derechos humanos para la evaluación de sus resultados.

La conformación del SIDHCDMX no es diferente a la del IPDP, ya que en ambos se promueve la interacción entre diversos sectores y se fomenta la participación ciudadana en su esfera individual y colectiva. La Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos contempla dos pilares: un Comité Coordinador, que es el órgano rector colegiado y se integra de manera multisectorial; y una Instancia Ejecutora, a cargo de una dirección general que brinda apoyo a los entes obligados, ambos se apoyan de los espacios de

participación. La Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México (Instancia Ejecutora) es “un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno de carácter técnico especializado, para garantizar el cumplimiento de los fines del Sistema Integral, a efecto de asegurar la progresividad de los derechos humanos” (Art. 21).

Por mandato constitucional ambos sistemas tienen la misma jerarquía por lo que deben trabajar de manera coordinada. A diferencia del IPDP, la Instancia Ejecutora cuenta con más experiencia ya que antes operaba como la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo, Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos y se encargó del diseño, implementación y evaluación de dos programas de derechos humanos. Si bien esto le permitió trabajar de la mano con diversas dependencias de gobierno y con organismos de la sociedad civil, su injerencia en la planeación ha sido mínima, por lo que se espera que a través de los instrumentos de planeación se puedan subsanar diversos problemas que se enfrentan en la capital para alcanzar la transversalidad del EDH y, que la Instancia Ejecutora ha identificado durante la última década.

El artículo 30 de la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo establece que la articulación se realizará mediante “el diseño y elaboración de principios, bases, criterios, medidas de nivelación, inclusión, acciones afirmativas y metodologías que orienten la formulación, presupuestación, ejecución, monitoreo y evaluación de los instrumentos de planeación”. La articulación de los sistemas se llevará a cabo a través de lo que establezca el PGD y el Programa de Derechos Humanos. Las estrategias y líneas de acción que se desprendan de ambos instrumentos tienen que considerar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, no regresión, igualdad y no discriminación y justiciabilidad de los derechos humanos.

Al respecto, desde la Instancia Ejecutora se han generado diversos documentos que tienen como propósito servir de referente para la toma de decisiones e incidir en el quehacer cotidiano de las instancias gubernamentales, entre estos destacan: los *Criterios de orientación para el Diseño de Instrumentos de Planeación de la Administración Pública de la Ciudad de México con Enfoque de Derechos Humanos*; y los *Criterios orientadores para la Construcción del Sistema de Indicadores con Enfoque de Derechos Humanos de la Ciudad de México*. También, de forma permanente intervienen en mesas de trabajo participativas y multisectoriales, y generan documentos que tienen como propósito acercar a la sociedad con temáticas que se desprenden del marco normativo de derechos humanos.

La experiencia de la Instancia Ejecutora le ha permitido avanzar de manera significativa en el cumplimiento de la ley, no obstante, el PGD es el documento rector de la Ciudad de México y de este se desprenderán las políticas a largo plazo en las siguientes materias: desarrollo económico, desarrollo urbano y rural, desarrollo social, medio ambiente y seguridad ciudadana, todas deberán guiarse bajo los principios que incluye el marco conceptual del EDH.

El acompañamiento que esta brinde al IPDP, a las autoridades involucradas en la planeación y actores sociales es fundamental para transversalizar el EDH. El trabajo coordinado permitirá amalgamar las acciones de derechos humanos con la planeación. Durante muchos años se han formulado e implementado de forma paralela, restando impacto en el ejercicio progresivo de los derechos. La creación de ambos sistemas y su articulación es una ventana de oportunidad que debe ser aprovechada por todas las personas que habitan y transitan la capital y que demandan acciones concretas a la solución de sus problemas.

### **3.2 Retos que enfrenta el IPDP para transversalizar el Enfoque de Derechos Humanos**

El IPDP es prácticamente un organismo nuevo con atribuciones de gran magnitud. Como se pudo observar sus funciones se enfocan en temas de planeación, no obstante, los derechos humanos deben contemplarse en este proceso en sus diferentes etapas y escalas, al igual que en la programación y la presupuestación. Como se analizó en el primer capítulo, el EDH brinda un marco conceptual que plantea desde obligaciones y deberes, hasta principios de aplicación; asimismo, si se desea alcanzar su transversalidad, el ente o entes encargados deben conocer a fondo el enfoque que se desea implantar en las organizaciones públicas y en la sociedad.

En este sentido pueden surgir una serie de preguntas como las siguientes: ¿el diseño institucional del gobierno de la CDMX es el adecuado para impulsar un cambio de tal magnitud? ¿qué resistencias técnicas, legislativas y políticas se encontrará el IPDP para realizar sus funciones? ¿los habitantes de la capital están preparados para asumirse como titulares de derechos? y ¿existe voluntad política por parte de los gobernantes para cumplir este cometido? Son preguntas detonadoras que permitirán enriquecer el análisis de esta investigación.



El IPDP tiene el enorme reto de revolucionar la manera en cómo se planea y se gestan las políticas públicas. Sin embargo, cambios de tal proporción no siempre son bien recibidos ni en la esfera gubernamental ni social, esto, debido a que se alteran actividades, rutinas, y procesos para los que muchas veces no se está preparado. Como se esbozará a continuación, el IPDP se enfrenta a diferentes retos que dificultan impulsar acciones que promuevan la transversalidad del EDH en la formulación de políticas públicas.

Los retos identificados se agrupan en internos y externos. Los internos responden a la dinámica propia de una organización de nueva creación, estos se pueden englobar de la siguiente manera: lentitud en su configuración, reformas a los artículos transitorios de la constitución que retrasan la puesta en marcha de dos de los instrumentos macro de la planeación, obstáculos para articular al IPDP con la Instancia Ejecutora y, la necesidad de impulsar cambios culturales, entre otros de igual importancia.

Por otro lado, se encuentran los retos externos, estos no dependen en su totalidad del IPDP, ya que, aunque tiene el papel de orientar a las dependencias del ejecutivo y a las alcaldías respecto a temas de planeación integral y en la formulación de políticas públicas de largo alcance, los cambios se deben realizar puertas adentro de cada una de las dependencias. Como se analizó en capítulos previos existen elementos propios de las organizaciones que impactan cuando se intenta introducir un nuevo enfoque.

Un ejemplo es la perspectiva de género, pese a que lleva muchos años intentando implantarse en las dinámicas de las organizaciones públicas, no se ha alcanzado el 100%, ya sea por presupuestos limitados, culturas institucionales que generan resistencias, poca sostenibilidad en las acciones de financiamiento y conocimientos limitados del marco normativo, entre otros (Agencia Andaluza de Cooperación para el Desarrollo, 2016).

En este sentido, los retos externos se enfocan en elementos propios de las organizaciones, en los que el IPDP tiene poca influencia. No obstante, son elementos que dificultan que el enfoque de derechos se transversalice tal y como se plantea en la constitución de la capital y en las leyes secundarias.

Para fines del estudio de caso, los retos externos se agrupan en tres factores, a fin de constatar mediante el análisis de diversos instrumentos la hipótesis de esta investigación. La literatura e informes gubernamentales previamente esbozados arrojaron diversos elementos que, por sus características, permitieron definir los siguientes factores de análisis ver cuadro 6:

**Cuadro 6***Matriz de operacionalización*

Variable	Factor	Objeto de estudio	Fuentes
Transversalidad del Enfoque de Derechos Humanos en la formulación de políticas públicas	<b>Organizacional</b>	IPDP	-Revisión documental -Análisis de conversatorios y mesas de trabajo -Entrevistas semiestructuradas
	<b>Técnico</b>		
	<b>Político</b>		

Fuente: Elaboración propia

Los factores seleccionados se identificaron a partir de los retos que involucra transversalizar el EDH, esto, pese a que existen otra serie de factores como el económico, que podrían detonar otra serie de variables para analizar. En el caso particular de esta investigación, la literatura, informes y testimonios no lo colocan como un factor crucial.

El criterio para la selección de los elementos respondió a sí estos se repetían dos o más veces en la literatura consultada y en los informes 2014, 2015 y 2019 emitidos por la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo, Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos. Los elementos se agruparon por factor de la siguiente manera:

**Cuadro 7***Elementos que dificultan la transversalidad del EDH agrupados por factor de análisis*

Factores	Organizacional	Técnico	Político
<b>Elementos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entendimiento común</li> <li>• Cultura organizacional</li> <li>• Rutinas</li> <li>• Rotación y continuidad del personal</li> <li>• Capacidades institucionales</li> <li>• Mandato legal y competencias</li> <li>• Coordinación</li> <li>• Cooperación y comunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeación</li> <li>• Seguimiento</li> <li>• Herramientas metodológicas</li> <li>• Incorporación de demandas</li> <li>• Presupuesto en clave de derechos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diálogo</li> <li>• Voluntad política</li> <li>• Reconocimiento de los titulares de derechos</li> <li>• Coordinación intergubernamental</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

El análisis de los conversatorios y mesas de trabajo, así como la aplicación de entrevistas semiestructuradas permitieron conocer la perspectiva de diferentes actores acerca de cómo se vive este proceso de creación y operación del IPDP, así como los retos

que ellos identifican para lograr la transformación que se plantea en la constitución y leyes secundarias. Las entrevistas se aplicaron a integrantes del IPDP y de la Instancia Ejecutora, así como a expertos del sector social y académico, su perspectiva permitió realizar una revisión más detallada de los elementos que impactan en la transversalidad del EDH.

En un inicio se contemplaron catorce entrevistas semiestructuradas, nueve dirigidas a integrantes del Directorio Técnico y Consejo Ciudadano del IPDP y, cinco a servidores públicos y miembros del Comité Coordinador de la IESIDH. La selección de personas a entrevistar se realizó bajo tres criterios: el primero respondió a un criterio de equidad de género; el segundo, que formaran parte de una instancia gubernamental encargada de la formulación de planes y políticas y que tuvieran conocimientos de derechos humanos, motivo por el que se seleccionó al IPDP y a la IESIDH; y el tercero, que los integrantes de Directorio Técnico y del Consejo Ciudadano del IPDP, así como del Comité Coordinador de la IESIDH formaran parte del sector gubernamental, social y académico.

De las catorce entrevistas planteadas en un inicio solo se realizaron siete vía Zoom y una de manera presencial, por lo que se tuvo que ampliar el criterio de selección a un integrante de la academia y a una integrante de organizaciones de la sociedad civil. Esto permitió realizar diez entrevistas semiestructuradas de acuerdo con los criterios de selección. Cabe señalar que no fue posible realizar cuatro entrevistas, debido a que durante el periodo destinado a trabajo de campo el Consejo Ciudadano del IPDP no se había conformado.

En este sentido, a fin de seguir contextualizando el estudio de caso, se abordarán los retos internos a los que se enfrenta el IPDP. Es importante señalar que el análisis de los factores y de sus elementos se consideran en los retos externos, esto debido a que resultan propios de las organizaciones de la administración pública de la CDMX, en particular de las dependencias del poder ejecutivo, por lo que se abordarán en el siguiente capítulo.

### ***3.2.1 Retos internos del IPDP***

La temporalidad juega un papel importante en la configuración del IPDP. Desde los artículos transitorios se plantearon tiempos reducidos para la puesta en marcha de toda esta maquinaria. Acordar el contenido de una ley no es un proceso fácil, sobre todo cuando las fuerzas políticas quieren imponer voluntades. Aunado a ello, el proceso administrativo para publicar una ley es complejo, ya que si no hay oficios y vistos buenos no se verá

reflejada en la gaceta y, por lo tanto, no entrará en vigor. A esto se le suma una pandemia que, de forma justificada, empujó a que varias dependencias de gobierno detuvieran trámites y procesos por un periodo prolongado.

La Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de 2020 traza de manera general las funciones del IPDP, sin embargo, este no operó hasta que se publicó su ley orgánica. Pero, contar con la ley orgánica no fue suficiente, se requería de personas para comenzar el trabajo. Se necesitaba que la Junta de Gobierno se constituyera y que se publicaran las convocatorias para iniciar el proceso de selección de los integrantes del Directorio Técnico y del Consejo Ciudadano. Ya constituidos los tres órganos, se tenía que impulsar la elaboración de los documentos rectores de planeación.

La publicación de estas leyes trajo consigo la abrogación de otras, por un lado, se tiene un marco normativo novedoso que no termina de cuajar y que en algunos artículos se contraponen y, por otro, existe una gran incertidumbre en las dependencias encargadas de operar políticas y programas, así como en las alcaldías, debido a que no cuentan con un marco normativo que respalde su operación. Esto se vio reflejado cuando diversas dependencias intentaban reportar el cumplimiento de las estrategias del Programa de Derechos Humanos, aun cuando este quedó abrogado con la publicación de la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos (Entrevistado 4 de la Instancia Ejecutora).

El problema de temporalidad se acompaña de la falta de recursos. Como se señaló anteriormente, durante 2020 y 2021 el IPDP no tenía asignadas partidas presupuestales, ¿puede un instituto de tal envergadura operar sin recursos? No es novedad que la mayor parte de los recursos de las dependencias se destinan al pago de nómina y servicios y que si bien, el IPDP no es un ente operativo, sino el encargado de construir políticas, consensos y darle lineamientos a las otras instancias de gobierno para que puedan actuar, requiere al menos de un patrimonio y de personal capacitado para tratar con diversos sectores. Esto ha generado que el IPDP sea arrastrado por las inercias de la administración pública tradicional, en la que se emiten leyes y disposiciones que no van a la par de cambios culturales ni en las organizaciones ni en la sociedad. El IPDP está sobrecargado de funciones, por lo que el impacto de estas se difumina.

Contrario a la configuración del instituto, la Instancia Ejecutora empezó a operar en enero de 2020. Apoyada de su experiencia con los programas de derechos humanos de la ciudad, comenzó sus funciones y la instalación del Comité Coordinador. Desde la Instancia

ejecutora se han generado una serie de documentos para guiar la acción pública, así como apoyar en la generación de capacidades de las personas en su esfera individual y colectiva. La instancia es la encargada de elaborar el Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos, a la fecha ya existe un diagnóstico; sin embargo, al igual que muchas dependencias están a la espera del PGD ya que, para ellos, es el paraguas que les permitirá empujar el proceso de formulación del programa.

Desde la promulgación de la constitución, la Instancia Ejecutora reconoce tres retos que ponen en jaque la articulación que se mandata, el primero es el legislativo, existen una serie de instrumentos jurídicos que ven la luz en diferentes momentos lo que genera un desfase normativo; el segundo es el político, los instrumentos jurídicos se producen por diferentes actores con miradas contrarias a los preceptos constitucionales, lo cual, desdibuja la visión de los redactores y constituyentes y marca las líneas políticas del gobierno en turno; y el tercero es el institucional, existe una dificultad para empatar la visión de la planeación (IPDP), los derechos humanos (Instancia Ejecutora) y la evaluación (Consejo de evaluación), (Entrevistado 1 de la Instancia Ejecutora).

Por funciones le toca al IPDP elaborar el PGD, empero, no es una cuestión de peloteo, es decir, porque te toca a ti yo no intervengo. Desde la Instancia Ejecutora se reconoce el enorme reto de integrar el documento macro que guiará la planeación de la ciudad, por ello, sostienen que mantienen constante comunicación con el equipo redactor del plan y con los encargados del proceso de la consulta pública. Desde el IPDP se requiere que la Instancia Ejecutora participe en las deliberaciones de la consulta, que se dirijan a las comunidades y a las personas y que les expliquen qué es la transversalidad de los derechos humanos en las políticas y en la planeación, para que estos, a su vez, lo asimilen y utilicen para exponer sus problemáticas.

La Instancia Ejecutora también identifica que desde la constitución se les asignan atribuciones que los empujan a capacitarse en diversos temas. Ejemplo de ello es que el SIDHCDMX tiene la función de elaborar opiniones de congruencia. Todos los documentos de planeación deben incorporar el EDH, pero, para poder dar esta opinión, manifiestan que al menos deben tener conocimiento sobre planeación, indicadores, presupuesto, evaluación, entre otros temas (Entrevistado 1 de la Instancia Ejecutora). Es decir, requieren de capacidades institucionales para poder cumplir sus funciones, mejorar su desempeño y apoyar al IPDP en la promoción de la transversalidad del EDH tanto en el proceso de planeación, como en la formulación de las políticas que se generen en la capital.

Lograr esta transformación demanda una Instancia Ejecutora que conozca de planeación y de un IPDP que sepa de derechos humanos y de enfoques transversales y diferenciados. También requieren de una asignación presupuestal progresiva. Dirigir la política de derechos humanos no es una tarea sencilla, tampoco lo es transformar la planeación tradicional a una planeación participativa en la que se reconozca a las personas como titulares de derechos. Estas tareas no se pueden lograr solo con cuatro personas de estructura, tal y como se evidencia en la página oficial de la Instancia Ejecutora.

Las personas que se dedican a la defensa y promoción de los derechos humanos reflejan mucha voluntad y pasión por su trabajo, pero no se les debe delegar toda la responsabilidad. El limitado presupuesto resta importancia al trabajo del IPDP y de la Instancia Ejecutora, por lo tanto, su asignación debe ser incremental. Al respecto el Entrevistado 3 de la Instancia Ejecutora comentaba lo siguiente:

*A veces los que nos dedicamos a los derechos humanos, no nos respetamos a nosotros mismos y nos sometemos a jornadas brutales pensando que con eso vamos a transformar al mundo, y lo único que transformamos es nuestra humanidad y no disfrutamos de nuestros derechos, eso es un problema.*

¿Qué se tiene que hacer para empatar dos proyectos que constitucionalmente deben encajar, si los grados de desarrollo y avance de uno y otro son tan disímbolos? Existen áreas de oportunidad, una de ellas es que ambos se reconocen constitucionalmente y los diseños institucionales permiten aprovechar la experiencia del gobierno, de la sociedad civil y el aporte de la academia. El IPDP debe aprovechar el acercamiento que tiene la Instancia Ejecutora con el poder legislativo y judicial, con los órganos autónomos, con las alcaldías y con la sociedad civil. A diferencia del IPDP que depende del ejecutivo, la Instancia Ejecutora trasciende poderes y esa es una ventana de oportunidad.

El IPDP como toda organización enfrenta sus propios retos en las relaciones de cooperación y comunicación a nivel intra-organizacional y en su relación con las personas, en este caso, con las y los habitantes de la ciudad que son los principales depositarios de la función pública. A nivel inter-organizacional enfrenta retos de coordinación con la Instancia Ejecutora y con todas las dependencias del ejecutivo quienes son las que al final del camino pondrán en marcha las directrices que se establezcan en el PGD (proyecto que se encuentra sujeto a consulta), mismas que deberán realizarse con enfoque de derechos.

Implantar la transversalidad no es una tarea sencilla, y mucho menos es tarea exclusiva de una dependencia de gobierno. Tampoco se logrará de la noche a la mañana ya que requiere transformar dinámicas sociales. Es un trabajo conjunto entre las instancias diseñadoras, implementadoras y evaluadoras de políticas públicas. A esto se le suma la participación permanente de las personas en su carácter de titulares de derechos. Los obstáculos pueden superarse si existen mecanismos de coordinación y cooperación, recursos, y cambios organizacionales, entre otros, que faciliten implantar el EDH de forma progresiva.

### ***3.2.2 Formulación del Plan General de Desarrollo de la CDMX: instrumento rector de la planeación***

El proyecto de PGD, es una clara muestra de los retos que enfrenta el IPDP para llevar a cabo sus funciones y dar cumplimiento al mandato constitucional. En octubre de 2020, la titular del poder ejecutivo envió su Plan General de Desarrollo al Congreso de la Ciudad de México, esto, pese a que el IPDP aún no se constituía formalmente y tampoco se había designado a su director general, lo anterior, detonó una serie de interrogantes por lo atropellado del proceso y por la falta de participación que se establece constitucionalmente en la formulación del proyecto que guiará el rumbo de la capital. Dicho documento sería el que, posteriormente, se sometería a consulta pública en julio de 2021.

Lo anterior se realizó con el propósito de dar cumplimiento a la normatividad. Esto pes a que su artículo decimo transitorio se reformó en dos ocasiones, lo cual, retrasó que se expidiera el marco legal que regularía la planeación del desarrollo de la capital, así como la configuración del IPDP y, con ello, la formulación del PGD. La propuesta de plan del ejecutivo contaba con un diagnóstico estratégico, siete ejes de transformación y un apartado en materia de infraestructura. Durante varios meses estuvo disponible en la página “plaza pública”, sitio en el que se esperaba que las personas que pudieran acceder al documento vertieran sus opiniones y recomendaciones.

En diversos foros y mesas de trabajo, se aclaró por parte de integrantes del IPDP que era un documento “mártir”, es decir, que no era la versión final y que, por lo tanto, se reformularía y nutriría con la participación de diversos sectores sociales, públicos y privados. El 5 de julio de 2021, se publicaron en la Gaceta Oficial los avisos correspondientes a la consulta pública para presentar opiniones y propuestas, así como la convocatoria dirigida a pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

Se propuso que la consulta pública fuera del 5 al 12 de agosto de 2021, apenas ocho días para construir un documento con una visión a veinte años.

Nuevamente las exigencias sociales para ampliar el periodo de consulta no se hicieron esperar, esto, aunado con las elecciones del año en comento y el cambio e instalación de la nueva legislatura retrasaron nuevamente el periodo para amalgamar los avances que se gestaban en materia de derechos humanos y la normatividad relativa a la planeación. Era imperante posponer la consulta y reformular el PGD retomando los retos que se vertieron en diversos conversatorios multidisciplinarios. A finales de julio de 2021 se publicó un nuevo dictamen, en el que se ampliaban las fechas para formular el PGD y el PGOT y, con esto, se ampliaba el periodo de consulta de ocho días a seis meses, periodo que sigue resultando corto para discutir los problemas de la capital. Para mayor referencia de la fechas y modificaciones consultar el Anexo 1.

Sustentando su actuación con el dictamen, en julio de 2022, el IPDP publicó en la Gaceta Oficial nuevas convocatorias para participar en el proceso de consulta, así como nuevos proyectos del PGD y del PGOT. Se pretende que, durante el mes de difusión de los proyectos, las personas que residen y transitan la capital puedan consultarlos y, así, participar de forma abierta en los foros y más de 1, 800 mesas de análisis, así como reuniones vecinales que se llevarán a cabo en las unidades territoriales que comprenden colonias, pueblos y barrios de la ciudad desde el mes de agosto de 2022 a enero de 2023.

A diferencia del primer proyecto publicado en plaza pública, este PGD cuenta con seis ejes estratégicos y se desagrega en objetivos de desarrollo, políticas, programas e indicadores:

#### **Cuadro 8**

*Proyecto de Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México*

<b>Eje</b>	<b>Objetivos de desarrollo</b>	<b>Políticas</b>	<b>Programas</b>	<b>Indicadores</b>
<b>1. Ciudad de Bienestar e igualdad</b>	1.1. Reducir la pobreza	2	7	6
	1.2. Sistema de salud pública y bienestar	7	30	6
	1.3. Derecho a la educación	2	8	6
	1.4. Igualdad y equidad	5	31	7
<b>2. Ciudad prospera, dinámica e innovadora</b>	2.1 Transformación económica y bienestar social	5	23	6
	2.2 Innovación y desarrollo económico	3	9	2
	2.3 Innovación en los servicios públicos	2	9	2
	2.4 Sustentabilidad de las actividades económicas	3	11	3



**Continuación cuadro 8***Proyecto de Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México*

<b>3.Ciudad sustentable y resiliente</b>	3.1 Equilibrio ecológico y suelo de conservación	2	15	2
	3.2 Acciones para contrarrestar el cambio climático	3	14	2
	3.3 Salvaguardar el ciclo del agua	5	20	2
	3.4 Tratamiento de residuos sólidos sustentable	2	6	2
	3.5 Gestión integral de riesgos y protección civil	5	21	2
<b>4.Ciudad con equilibrio, ordenamiento y gestión territorial</b>	4.1 Aprovechamiento del suelo a partir de su zonificación primaria	1	3	2
	4.2 Expansión urbana sostenible	2	7	2
	4.3 Ciudad policéntrica	2	9	2
	4.4. Regeneración urbana y vivienda adecuada e incluyente	3	9	2
	4.5 Cobertura equitativa de servicios, infraestructura y equipamientos urbanos	2	10	5
	4.6 Espacios públicos destinados a educación, cultura, esparcimiento y recreación de calidad, incluyente y seguros	3	12	3
	4.7 Movilidad sustentable	3	11	2
	4.8 Coordinación metropolitana sustentable	3	8	2
	4.9 Pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes	1	6	2
<b>5.Ciudad en paz y con justicia</b>	5.1 Prevención del delito	2	9	2
	5.2 Sistema policial profesional y cercano a la ciudadanía	4	19	4
	5.3 Investigación científica, apoyo tecnológico y coordinación interinstitucional	3	9	2
	5.4 Acceso a la justicia, igualdad e imparcialidad en la aplicación de la ley	3	12	3
<b>6.Ciudad de gobierno honesto, cercano a la ciudadanía y buena administración</b>	6.1 Gobierno honesto, competente austero	2	8	2
	6.2 Administración pública moderna y eficiente	3	11	2
	6.3 Gasto público y eficiente	3	11	2
	6.4 Ingresos públicos sostenibles	3	11	2
	6.5 Ciudad global	2	4	3

Fuente: elaboración propia con base en el Proyecto de Plan General de Desarrollo 2022.

Es obligación del IPDP incorporar en el proyecto del PGD el enfoque de derechos y, con ello, incidir en la formulación de las políticas a mediano y largo plazos. Ya se señaló anteriormente que el IPDP tiene el enorme reto de amalgamar todas las opiniones y construir propuestas viables, de igual forma, estas deben ir emparejadas con las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos. El proyecto cuenta con 31 objetivos de desarrollo; 91 políticas; 373 programas; y 92 indicadores. Para ilustrar su contenido, se retomará el eje estratégico “Ciudad de bienestar e igualitaria” que incluye el derecho a la salud, educación, alimentación, deporte, entre otros.

El eje estratégico “Ciudad de bienestar e igualitaria” contempla el 17.5 % de las políticas del proyecto. El diagnóstico refleja diversas situaciones problemáticas a las que se enfrentan las y los capitalinos. Uno de los aciertos es que contempla datos relevantes del Censo de Población y Vivienda 2020. El diagnóstico presenta problemáticas generales, las cuales denotan que, de no atenderse, se compromete el pleno ejercicio de los derechos. En esencia la formulación de los problemas públicos debería partir reconociendo que se han violentado derechos por acción y omisión, por lo que las políticas públicas que se propongan deberán responder a contrarrestar dichas omisiones, sobre todo en lo que respecta a los DESCAs.

Las políticas agrupan una serie de programas encaminados al acceso a diferentes servicios, con estos se pretende erradicar las carencias que afectan el bienestar de las y los habitantes de la ciudad. Resulta fundamental plantear un objetivo general para cada política, esto, con el propósito de ver cuál es la relación que existe entre este y todos los programas que se proponen. Algo que se debe retomar, es que los programas deben estar vinculados con los problemas detectados en el diagnóstico, lo anterior, con el propósito de no apilar programas que no tienen una causalidad previamente detectada. El PGD está pensado con una visión de 20 años, empero, las políticas y programas que de este deriven tiene que formularse con miras a disminuir los niveles de desigualdad que persisten en la capital, cuidando su alcance y temporalidad (corto y mediano plazo).

En dicho eje se proponen muchos programas, por lo que tendrán que participar de forma coordinada diferentes niveles y dependencias de gobierno. En este sentido se tiene que pensar en cuáles serán los criterios de cooperación y coordinación que se requieren en la formulación e implementación de los programas, ya que se propone que sean complementarios. Tal es el caso, de los programas destinados a la prevención, promoción y cuidado de la salud, no se puede brindar atención primaria, si los hospitales o unidades

móviles que se proponen no cuentan con personal capacitado, equipamiento e insumos médicos. Se requiere de coordinación a nivel inter e intrainstitucional.

Asimismo, es importante mencionar que no se logra identificar si estos programas ya existen y si se reformularán, en este sentido, se tendrían que considerar las capacidades institucionales de las dependencias que se encargarán de su diseño, reformulación y puesta en marcha. La participación de las dependencias será fundamental, a fin de que conozcan y asimilen la visión del PGD y esta no se difumine al momento de formular las políticas y sus respectivos programas. La construcción de indicadores debe enfocarse no solo en medir si la situación problemática identificada se revirtió, también debe servir para conocer si existe una motricidad de los derechos que se quieren garantizar.

La Instancia Ejecutora ya cuenta con un diagnóstico de derechos humanos elaborado en 2020, por lo que debe servir para complementar el del proyecto de PGD y no solo para nutrir el Sistema de Información. Si bien existen los criterios de orientación para el diseño de instrumentos de planeación, la Instancia ejecutora tiene que participar de forma activa y permanente, a fin de que la validación del EDH, no quede en último plano. El PGD es el instrumento, que, a partir de 2023 regirá todo lo que acontezca en la capital y zonas aledañas.

Al ser un documento macro se desdibujan muchos elementos, uno de ellos es que no se observan los actores que intervienen para que una política cumpla con sus objetivos planteados. Partiendo de que se plantea la existencia del Sistema de Planeación Democrática a través del cual se crearán puentes de coordinación y cooperación, se tiene que identificar que actores intervienen, actores que van desde las entidades federativas y municipios aledaños, hasta las dependencias de gobierno y alcaldías de la Ciudad de México. Si bien cada uno tiene perspectivas diferentes sobre los problemas, el IPDP debe transformarlas y plasmarlas en el PGD.

Se ha logrado observar que el PGD se está reformulando, pensando en lo inmediato, pero esto se debe a las dinámicas propias de las consultas ciudadana e indígena, las personas exigen soluciones a los problemas que afectan su día a día y no esperan respuestas a 10 o 20 años, esto lleva a que el IPDP cuide que exista un equilibrio entre la temporalidad de las acciones que se aprueben en el plan. La consulta pública debe representar una oportunidad para que se coloquen temas, problemáticas y propuestas que no han sido contempladas.

Aunado a estos retos, existen factores que a lo largo de los años han influido para que no se logre incorporar el EDH en la formulación de políticas, mismos que pueden ser retomados por el IPDP en la construcción del PGD y, así, disminuir progresivamente su impacto negativo.

## **Capítulo 4. Factores que dificultan la transversalidad del EDH en la formulación de políticas en la Ciudad de México**

Como se identificó en el apartado teórico y contextual, aunado a los retos internos existen retos externos comprendidos en factores organizacionales, técnicos y políticos que deben ser tomados en cuenta por el IPDP para promover e implantar el EDH de manera progresiva en el proceso integral de planeación y en la gestación de políticas a mediano y largo plazos. A fin de proceder al análisis de los factores y de sus elementos, se retoman las perspectivas de los sujetos de conocimiento, mismas que fueron recogidas mediante entrevistas semiestructuradas, así como en conversatorios y mesas de trabajo celebradas de forma virtual. Se consideran factores externos debido a que se desarrollan fuera del entorno del IPDP. La información analizada se complementa con solicitudes de información realizadas a 18 dependencias del gobierno de la Ciudad de México.

### **4.1 Factor organizacional**

Este factor de análisis está formado por una serie de elementos que se desarrollan dentro de la organización. “Al hablar de factores organizacionales se hace referencia a aquellas acciones y/o circunstancias, características del sistema organizacional, que repercuten sobre las motivaciones de los miembros de la organización y sobre su correspondiente comportamiento” (Paniagua, 2010) (Mondy y Noe, 2005) (Robbins, 1998). Las organizaciones se definen como “un conjunto de individuos que trabajan de manera coordinada para obtener metas u objetivos compartidos por todos” (Vergara, 2010, p. 19).

Las organizaciones son complejas, los individuos se desenvuelven bajo reglas formales e informales, además tienen intereses particulares que dificultan trabajar de manera coordinada y, por lo tanto, repercuten en el buen funcionamiento de las organizaciones. Estudiar la cultura organizacional “permite comprender las relaciones de poder, las reglas no escritas, lo que es tenido como verdad, etc.” (Pagani, 2010).

El tipo de organizaciones a los que se hace referencia en este trabajo son a las que integran la administración pública del gobierno de la Ciudad de México. Para esta investigación y por motivos de tiempo no se contempla a las alcaldías en los retos externos, por lo que se hará énfasis en las 18 secretarías que de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México tienen obligaciones específicas en materia de derechos humanos. El artículo 14 de esta ley establece que:

Las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades determinen el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan General de Desarrollo de la Ciudad; el Programa de Gobierno de la Ciudad, el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad y los demás Programas que deriven de estos y los que establezca la persona titular de la Jefatura de Gobierno. De igual forma sus actividades serán enfocadas en el fortalecimiento y creación de políticas públicas para promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a un medio ambiente sano, la movilidad, la salud mental y física, así como los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Como se señaló en el segundo capítulo, diversas dependencias se encargaban de dar cumplimiento a las estrategias del Programa de Derechos Humanos, el cual, en ese momento era el instrumento mediante el que se intentaba incorporar y transversalizar el enfoque de derechos en la acción pública. Las dependencias (denominadas instancias implementadoras) enfrentaron una serie de dificultades debido a que al momento de diseñar y actualizar el programa de derechos no se contemplaron sus capacidades institucionales ni sus dinámicas organizacionales, entre otros. Ahora, la constitución no solo mandata la incorporación del enfoque sino su transversalidad en las políticas públicas, lo que conlleva ir más allá del tratamiento sectorial que se le ha dado a la atención de problemas públicos.

La Instancia Ejecutora está consciente de tales deficiencias por lo que se espera que en coordinación con el IPDP se consideren los siguientes elementos al momento de generar las directrices tanto en el PGD como en el Programa de Derechos Humanos. Estas directrices deberán considerar en todo momento el EDH. El factor organizacional se conforma por nueve elementos de análisis: entendimiento común; cultura organizacional; rutinas; rotación y continuidad de personal; capacidades institucionales; mandato legal y competencias; coordinación; cooperación y comunicación.

#### ***a) Entendimiento común***

¿Cómo se conciben los derechos humanos, el enfoque de derechos y la transversalidad en las organizaciones de la administración pública de la Ciudad de México? A través de las entrevistas se logró identificar que más que la falta de un entendimiento común existe un amplio desconocimiento de las personas servidoras públicas acerca del

contenido de las políticas públicas y de los derechos humanos. Este es un problema que se genera desde el diseño de la estructura orgánica, el perfilamiento de puestos, y el proceso de ingreso al servicio público. Resulta común que todos los organigramas cuenten con una unidad de administración y finanzas, pero es difícil encontrar una dirección o área encargada de derechos humanos. En otros casos, se les vincula más a las áreas jurídicas, pero desde estas, se atienden temas referentes a violaciones que sufren los usuarios, beneficiarios, derechohabientes o el mismo personal de las dependencias.

De las 18 dependencias, solo nueve reconocen que dentro de su estructura orgánica cuentan con un área encargada de atender temas de derechos humanos, no obstante, no tienen funciones específicas de transversalidad, con excepción de la Secretaría de Mujeres. El nivel de puesto varía, puede ir desde un líder coordinador de proyectos hasta una dirección general. Asimismo, en la mayoría de los casos, los puestos se encuentran adscritos a las áreas jurídicas.

La transversalidad requiere que todos los involucrados conozcan a fondo el tema que se desea implantar. En relación con el EDH, las personas servidoras públicas tienen que mirar el enfoque con telescopio y microscopio, es decir, conocer las obligaciones establecidas en la norma internacional de derechos humanos y cómo esta se ve reflejada en la normatividad local, en este caso, lo que mandata la constitución y las leyes reglamentarias. Desde su ámbito de competencia la Instancia Ejecutora intenta acercar el contenido normativo a las dependencias, sin embargo, este debe ser extendido a personal directivo, operativo y a las personas que se encuentran en ventanilla y que todos los días tienen trato directo con las personas.

En muchas dependencias se ha optado por capacitar a las personas servidoras públicas, pero, como bien señalaban los Entrevistados 2 y 3 de la Instancia Ejecutora, *“se pueden dar cientos de cursos sobre el tema, y las personas pueden tener sus diplomas con diez; no obstante, no logran aterrizar lo aprendido en sus funciones cotidianas”*. El desconocimiento se puede manifestar al momento de intentar aplicar el contenido normativo de un tema específico. Tal como señala Morales, cuando dice que estas personas que se desenvuelven en las organizaciones de gobierno *“deben sortear problemas graves de dispersión normativa, antinomias y lagunas normativas, ambigüedades y vaguedades de la “letra de la ley”, además de inconstitucionalidades e inconvencionalidades”* (2020, p. 101).

En este sentido, incorporar el EDH obliga en un primer momento a que las personas servidoras públicas tengan un piso mínimo normativo para que puedan realizar una interpretación conforme a la constitución, tratados internacionales y marco local relacionado con el problema público que se desea atender, entre otras cosas. El desconocimiento sobre el enfoque conlleva a que los propios servidores piensen que las políticas que se formulan desde sus áreas de trabajo no tienen incidencia alguna en materia de derechos humanos, pero al igual que Morales, se considera que tal creencia es falsa, ya que:

Aunque dicha afirmación parezca absolutista y cuestionable, es preferible decirlo así, como una frase solemne y remarcada, a fin de que todos los servidores públicos realicen un análisis integral de las políticas que les corresponden y de las decisiones que toman cotidianamente, invitándolos a hacerlo con mucha más responsabilidad y compromiso. (Morales, 2020, pp. 103-104)

### ***b) Cultura organizacional***

La cultura cumple una función de integración al interior de las organizaciones. A través de la visión y misión institucional se determinan los valores que se desea transmitir a nivel interorganizacional, intraorganizacional y con las personas. Chiavenato define la cultura organizacional como “un modo de vida, un sistema de creencias y valores, una forma aceptada de interacción y relaciones típicas de determinada organización” (2004, p. 464). En muchas ocasiones se habla del sentido de pertenencia de los trabajadores con los valores de las dependencias. Los valores determinan los patrones de comportamiento y las subculturas que se generan al interior de las organizaciones, estas pueden trabajar bajo objetivos compartidos o estar en conflicto permanente. En este sentido resulta necesario realizar la siguiente pregunta: ¿cuáles son los valores que predominan en las organizaciones de la administración pública?

Cada dependencia opera bajo lógicas diferentes, en las que muchas veces, los intereses personales prevalecen sobre los valores que las dependencias desean transmitir. No resulta raro que cuando a una persona servidora pública se le pregunta cuál es la misión y visión de su institución este no la conozca aun cuando esta se encuentre adherida en los pasillos del área en la que se desempeña. Lo mismo sucede cuando a esa misma persona se le pregunta cuál es el derecho humano al que contribuye con su función. Si bien esta problemática se podría relacionar más con el desconocimiento o falta de interés, se debe



analizar el tipo de dinámicas que prevalecen en cada organización y que repercuten en la forma en como se desenvuelven las personas.

El famoso *bomberazo* es el pan de cada día en las dependencias de gobierno. Surge un asunto importante y todas las áreas se deben movilizar para darle atención. Muchas veces no es un asunto que conozcan los funcionarios, pero, como lo piden desde *más arriba* hay que darle una solución rápida y sin improvisación. Con cada bomberazo las funciones cotidianas se retrasan, pero no pueden dejar de atenderse, esto obliga a que las personas se queden a altas horas de la noche para resolver los asuntos y, que, al día siguiente, tengan que estar a primera hora al pie del cañón.

Las famosas *horas nalga*, aún y cuando los funcionarios concluyeron sus actividades deben esperar a que el jefe les dé autorización para retirarse. En el caso de los servidores públicos de confianza es claro que existe un horario de entrada, pero no de salida, esto es una justificación para que la mayoría de los superiores jerárquicos determinen el horario laboral de los mandos medios y del personal que se desempeña bajo el régimen de honorarios y por contratación eventual. Esto repercute en el grado de compromiso que se tiene hacia la organización, ya que se asume que el compromiso es con los jefes y no con la sociedad.

¿Cómo repercute esto en la transversalidad del enfoque de derechos? cualquier enfoque que se quiera introducir en las dinámicas organizacionales tradicionales será considerado como una sobrecarga de trabajo para las personas servidoras públicas. Incorporar un tema nuevo requiere que hagan un espacio en su agenda para que se capaciten, para que lo integren en sus funciones, para que aprendan y desaprendan y, para que lo asimilen como parte fundamental de su desempeño. Formular e implementar una política con enfoque de derechos no es una tarea fácil y más si le sumas que tienes que considerar a grupos de atención prioritaria:

*Los funcionarios públicos se separan de la población, se desvinculan de la problemática real. El que está en una ventanilla atendiendo una cola de 200 gentes, le importa un comino el problema que tiene la señora y si está enferma o no está enferma, o si está minusválida o no. El que está en ventanilla está pensando en que tiene que salir a las dos de la tarde porque tiene que hacer la comida, y tiene diez mil cosas que hacer, y esta cola gigantesca le impide hacerlo y está saturada y*

*cansada y ahora decirle: ¡no! tú tienes que pensar en los derechos humanos, entender eso les suena hueco. (Entrevistado 2 del IPDP)*

Por otro lado, están las personas servidoras públicas que pese a los obstáculos que existen en la organización dan lo mejor de sí para cumplir con sus funciones y obtener resultados. No obstante, su alcance es limitado. Al respecto el Entrevistado 1 del sector académico comentaba: “*Un administrador público no tiene mucho margen de acción, sus jefes les dicen haces esto y no me generes problemas, ellos no pueden opinar, innovar, generar mecanismos de mejora. No pueden, están atrapados*”. Ante esta situación cualquier intento de innovación para mejorar trámites y procesos permanece estancada. Estas dos caras de la moneda se contraponen y deben abordarse conjuntamente.

### **c) Rutinas**

Este elemento de análisis lleva puertas adentro de la organización, a introducirse en las relaciones intra-organizacionales, mismas que permiten conocer “cuáles son las competencias del área, cuál es la estructura jerárquica para llevar a cabo las acciones y cumplir los objetivos, cuáles las normas vigentes y los recursos disponibles” (Pagani, 2010). En el modelo burocrático tradicional predominan rutinas y procedimientos estandarizados que requieren altos niveles de profesionalización. Existe una división de trabajo y asignación de roles que disminuyen la probabilidad de operar distinto a lo establecido en los procesos. En la mayoría de los casos se generan rutinas y procedimientos fundamentados en un marco normativo poco flexible. La rutina se define como:

Una cadena de acciones que no requiere toma de decisiones, sino que se dispara automáticamente cuando se presentan ciertas condiciones. Todos los procesos cotidianos que tienen lugar en una organización están estructurados con base en rutinas, lo que libera la capacidad de atención organizacional que es dirigida hacia situaciones especiales o imprevistas. (Vergara, 2010, p. 91)

Las rutinas conllevan a “el establecimiento de procedimientos, el formalismo, el papeleo excesivo, la repetición de procedimiento y tareas, y los sistemas de carácter burocrático, y ofrecen una incipiente capacidad de respuesta para atender las demandas y exigencias de la sociedad” (González, s. f., p. 21). Las rutinas se viven día a día por lo que pasan a formar parte de las reglas y tradiciones en las organizaciones. Esto lleva a que las personas las asuman como parte importante de su función ya que así han aprendido a hacer las cosas. Al respecto, resulta habitual que cuando una persona ingresa a trabajar

una dependencia de gobierno dentro de su curva de aprendizaje se tope con un *porque así siempre se ha hecho*, en un primer momento, esta persona cuestionará el método, intentará proponer una forma nueva de hacer las cosas y, después, al ver que todos se movilizan bajo rutinas que les generan certidumbre, se adaptará para poder encajar.

En México se han intentado introducir nuevos modelos de gestión, esto con el propósito de romper con las practicas burocráticas tradicionales, impulsando la eficacia, la eficiencia, la economía y la innovación como principios rectores de la acción pública. Un ejemplo de ello es la incorporación de la Metodología del Marco Lógico (MML), hoy en día, la mayoría de las dependencias hacen uso de esta metodología, principalmente para orientar el uso de los recursos públicos. Es una herramienta que llegó para quedarse y que ha sido apropiada tanto por áreas operativas como de mando. Pero, en este contexto ¿qué se hace para poder incorporar un enfoque transversal como el de derechos humanos y que las personas servidoras públicas también se apropien de su alcance y contenido?

Como se analizó anteriormente transversalizar un enfoque no consiste en incorporar en el organigrama un puesto de baja jerarquía con funciones específicas de derechos humanos, la transversalidad permea toda la estructura orgánica y tiene impacto en las normas y valores que dan razón de ser a la organización, así como en funciones operativas y estratégicas. Se requiere modificar de manera incremental aquellas rutinas que dificultan incorporar un nuevo proceso o una manera diferente de hacer las cosas.

#### ***d) Rotación y continuidad del personal***

En un modelo weberiano ideal, las personas que se desenvuelven en la organización deberían estar capacitados de forma permanente para que, si un puesto se desocupa, alguien pueda suplirlo sin ningún inconveniente. En las organizaciones de la administración pública de la Ciudad de México existen diferentes tipos de contrataciones de personal: “sindicalizados, base no sindicalizado, confianza, estructura, eventuales, honorarios, interinato, lista de raya no sindicalizados, carácter social, haberes, y estabilidad laboral” (Portal de la Agencia Digital de Innovación Pública de la CDMX). En cada uno se realizan funciones con diferentes niveles de responsabilidad. En este caso, la rotación se refiere a las personas que por razones propias o ajenas abandonan su puesto y deben ser remplazadas.

La rotación y falta de continuidad del personal se da por muchas razones, sobre todo en aquellos puestos que no brindan estabilidad laboral. En algunos casos se debe a que la contratación es por un periodo de tiempo breve; porque no existen incentivos para permanecer en el puesto; por el clima laboral; por la búsqueda de una mejor remuneración; por horarios laborales poco flexibles; entre otros. ¿Cómo impacta esto en las organizaciones? Con la rotación de personal operativo se generan sobrecargas de trabajo debido a la falta de personal y se rompen ciclos de aprendizaje. La rotación es más frecuente en los puestos denominados de confianza, principalmente personal de mando y cargos directivos, esto afecta debido a que se modifican líneas políticas y se renegocian acuerdos previamente establecidos.

En la Ciudad de México, el cambio de gobierno sexenal y trienal en las alcaldías tiene una afectación directa en las dependencias y en las tareas que realizan con alcance en el orden público. Es notable que cuando una persona toma posesión de algún cargo o puesto público de alto nivel, ya trae consigo una lista de personas que lo apoyarán en el desempeño de sus funciones. El cambio y adaptación será fácil si las personas que se incorporan tienen conocimientos previos en relación con la dependencia, área, y puesto en el que se van a desempeñar, siendo así, la curva de aprendizaje es más corta. No obstante, no siempre es así, en algunos casos, los perfiles de puestos son muy específicos en relación con las características del ocupante y no de las necesidades de la organización.

Para la Secretaría de la Función Pública (s.f.), un perfil de puesto debe contemplar los siguientes elementos: escolaridad y/o áreas de conocimiento (nivel de estudio, grado de avance, área de estudio y carrera genérica); experiencia (años, campos y áreas); condiciones de trabajo; y capacidades. La ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en el periodo de gestión de Marcelo Ebrard, establece en su artículo 3º que:

El Servicio Público de Carrera [...] garantiza la formación y el desarrollo profesional de las personas servidoras públicas, fundado en el mérito, la igualdad de oportunidades, la movilidad, el fortalecimiento de capacidades y competencias laborales, así como en la no discriminación por motivos de género, origen étnico, religión, estado civil o condición socioeconómica.

En la Ciudad de México, de las 19 dependencias, solo la Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México está sujeta al Servicio Profesional de Carrera. Por su parte la Secretaría de Seguridad Ciudadana opera con base en su propio servicio profesional. Una de las interrogantes que se genera al respecto, es por qué a la fecha el Servicio Público de Carrera (SPC) no es aplicable a todas las dependencias. Posiblemente su implementación fomentaría menor movilidad de personal entre dependencias y/o niveles de gobierno ya que este contempla: profesionalización; evaluación del desempeño; y desarrollo de carrera.

#### ***e) Capacidades institucionales***

¿Qué tipo de capacidades requieren las organizaciones para transversalizar el enfoque de derechos en la formulación de políticas? Ninguna dependencia puede operar sin un marco legal que regule su acción y sin recursos suficientes. De las entrevistas se logró observar que incorporar el enfoque de derechos en las funciones y procesos no siempre precisa de presupuesto adicional. Es decir, lo que se requiere es reorientar las acciones para que contemplen el enfoque de forma incremental. En este sentido, la capacidad se enfoca en la dimensión administrativa y principalmente en los recursos humanos. Para Rosas (2015, p. 73), este factor institucional engloba los siguientes atributos:

número, variedad y cargos de funcionarios; factores de procedimiento de recursos humanos, que regulan aspectos tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón; formación/capacitación de los recursos humanos, concentración de expertos, a través de reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo; sistema de premios y castigos, capacidad individual de los actores responsables de tareas, en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas para la realización de tareas; entre otros.

En el gobierno de la Ciudad de México, existen dependencias que ya viven la transversalidad a través de los enfoques diferenciales, tales como la Secretaría de las Mujeres; el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación; el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes; la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social; el Instituto de las

Personas con Discapacidad; el Instituto de la Juventud; y el Instituto para el Envejecimiento Digno. Dichas instancias por su naturaleza pueden:

orientar a las entidades con respecto a las medidas necesarias para el ejercicio efectivo de derechos de los grupos de atención prioritaria y a la vez, dar operatividad a las soluciones planteadas, esto supondría que la transversalización de derechos humanos sea una realidad en las planeaciones de cada instancia implementadora con base en sus capacidades operativas. (Instancia Ejecutora, 2020, p. 21)

Al igual que el IPDP y la instancia Ejecutora, las instancias transversalizadoras, pueden ofrecer acciones de capacitación; diseñar criterios de orientación; y sugerir mejoras en los procesos internos, empero, la construcción de capacidades de las personas servidoras públicas debe realizarse puertas adentro de las organizaciones, en donde se reconozca la necesidad de mejorar los procesos de ingreso, profesionalización, promoción y evaluación del personal; reestructurar áreas operativas y de mando; rediseñar objetivos y metas, pero sobre todo, que se entienda que más que prestar un servicio se están generando acciones para garantizar el ejercicio de uno o varios derechos humanos.

#### ***f) Mandato legal y competencias***

Para este elemento es importante retomar lo que establece la Constitución Política Federal en relación con las obligaciones en materia de derechos humanos. Desde el artículo 1º párrafo tercero, se establece lo siguiente “Todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger, y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. Esto se retoma en la Constitución Política de la capital, no obstante, esto aún no se refleja en el marco normativo de las dependencias de gobierno.

Los ajustes normativos deben definir cuáles son los derechos a los que contribuye la dependencia, quiénes son los grupos destinatarios de su función, y hacer énfasis en que la promoción y respeto de los derechos humanos es la base de su actuación. Desde 2017 no se han realizado los cambios necesarios para modificar reglamentos y manuales administrativos. No se ha logrado dimensionar la visión que se plantea en la constitución en relación con la planeación y a los derechos humanos.

De no lograrse el ajuste normativo se puede caer en cualquiera de los siguientes supuestos y seguir operando de forma inercial: primero, no se establecen las directrices pero los burócratas saben lo que tienen que hacer ya que son “individuos racionales que intentan maximizar su postura dentro del marco institucional en el que desempeñan su labor”, o segundo, los burócratas hacen únicamente lo que les dicta la norma, pero como no se ha actualizado siguen operando de acuerdo a indicaciones y a un marco normativo rígido que no se ajusta al mandato constitucional dando por sentado que “la burocracia es un ente neutro al servicio del ejecutivo [...] que se limita a aplicar las decisiones política que se le transmiten sin cuestionarlas” (Harguindéguy, 2015 en Morales, 2020).

Los cambios impulsados por la constitución ponen en serios aprietos a las dependencias, por un lado, esperan que se establezcan las directrices en los documentos macro de planeación y, por otro, siguen operando con disposiciones anteriores. Esto ha llevado a que se pregunten ¿cuál es mi rol en estos momentos como parte de la administración pública de la capital? Con el objeto de no entrar en conflicto siguen formulando e implementando los mismos programas y acciones sociales, con los mismos diagnósticos, los mismos beneficiarios, con un tratamiento sectorial y una programación presupuestal anual. Los tiempos de la administración pública no parecen óptimos para implantar la transversalidad del EDH.

#### ***g) Coordinación intra e interorganizacional***

La puesta en marcha de un enfoque transversal requiere la suma de esfuerzos. Si bien las organizaciones tienen una estructura jerárquica definida, las áreas que la conforman deben coordinarse para el cumplimiento de objetivos. A pesar de ello, la coordinación no es algo que se dé de la noche a la mañana ya que conlleva definir qué tipo de recursos se van a compartir entre las distintas áreas involucradas. La coordinación implica que una diversidad de actores se ponga de acuerdo en una dinámica en la que muchas veces se anteponen los intereses personales o de algún grupo al interior de las organizaciones.

¿Por qué es importante hablar de coordinación en la transversalidad del enfoque de derechos? Ya mucho se ha dicho que la solución de los problemas públicos no puede realizarse únicamente con un tratamiento sectorial. Existen diversos temas en los que se instalan mesas de trabajo intersectorial en donde participan diversas instancias que comparten atribuciones y recursos. “Mediante el desarrollo de programas y proyectos se

tejen relaciones de diversos tipos, se dan procesos de identificación y construcción de identidad de actores con intereses similares o divergentes que posibilitan o no la cooperación y articulación” (Molina, 2018).

Los elementos de análisis que anteceden ponen de manifiesto las complejidades que se viven para incorporar y transversalizar el enfoque de derechos. Existe un desconocimiento sobre el tema, rutinas que imponen resistencias, y un mandato legal poco flexible para innovar. Cómo crear mecanismos de coordinación sobre temas que se desconocen, sobre procesos que resultan nuevos y que rompen las dinámicas. La coordinación debe darse a nivel intraorganizacional, en donde áreas de diferente naturaleza se coordinen para el logro de objetivos; y a nivel interorganizacional en el que se pongan de acuerdo dependencias con diferentes funciones, presupuestos y niveles de incidencia. Las instancias que se encargan de diseñar estrategias con impacto en toda la administración se topan con la siguiente realidad:

*Cuando se ha intentado hacer un diseño con transversalización del enfoque a veces nos encontramos una limitación presupuestal, y parte de esta limitación se da por la falta de un entendimiento de que algunos derechos requieren de coordinación institucional. Las instituciones van haciendo sus actividades de manera fragmentada sin considerar que de forma grupal podrían generar un mejor avance en la transversalización del enfoque. (Entrevistado 2 de la Instancia Ejecutora)*

La administración pública tradicional dificulta la coordinación debido a que muchas personas servidoras públicas manifiestan que “ellos reciben ordenes de los que están arriba, pero no de los que están junto, ya que estos son iguales que yo y no tiene por qué decirme lo que tengo que hacer” (Entrevistado 2 del IPDP), aquí la coordinación es vertical basada en el principio de autoridad. Por este motivo se enfatiza que la transversalidad no funciona solo con instalar una oficina que se encargue del tema, ya que esto solo genera la falta de una mirada institucional de la transversalidad. Pese a que no es la opción idónea, de optarse por esta acción, el área encargada debe estar facultada para coordinarse con los demás niveles, solicitarles información, definir acuerdos, entre otros, por tal motivo, no se le puede dar un nivel de enlace o jefatura de departamento.

Desde la ley de planeación se estableció como función del IPDP determinar que dependencias y entidades de la administración pública y alcaldías tenían que contar con unidades de planeación. De una revisión a nivel alcaldía se identificó que, de las 16



demarcaciones territoriales, solo 11 cuentan con un área de planeación. De estas 11, se revisó el manual administrativo y no se observan funciones relacionadas con derechos humanos. Son áreas de planeación heterogéneas que deben reestructurarse si se quiere lograr una articulación entre planeación y derechos humanos. Estas áreas representan una oportunidad para generar mecanismos de coordinación efectivos que impulsen la transversalidad.

En algunas secretarías como la de movilidad, cultura, turismo, y la de pueblos y barrios originarios existen áreas de planeación, pero tampoco se relacionan con temáticas de derechos humanos. Es importante mencionar que la Secretaría de Administración y Finanzas no cuenta con un área de planeación, y manifiesta que es una atribución del IPDP determinar las dependencias y entidades de la APF local y de las alcaldías que deben contar con unidades administrativas especializadas de planeación y emitir los lineamientos y mecanismos para su funcionamiento.

La falta de coordinación dificulta implantar enfoques transversales, ya que no existe una mirada institucional. No hay un proceso de integración de las diferentes áreas que conforman la organización generando que los resultados tengan una visión unilateral. El enfoque de derechos implica desempacar el derecho, es decir, mirar todos sus atributos, así como identificar a los grupos de población a los que se dirige la intervención pública. Dicha acción no podría realizarse sin la participación de diferentes actores.

#### ***h) Cooperación y comunicación intra e interorganizacional***

Al igual que la coordinación, la transversalidad requiere de mecanismos de cooperación y comunicación al interior y fuera de las organizaciones. Aunque son elementos que se impulsan desde la coordinación, merecen un tratamiento aparte, ya que su construcción requiere de mayor voluntad política y técnica al no encontrarse tan definida en el marco normativo. La cooperación conlleva a:

La toma de decisiones conjunta y la concertación; el desarrollo de estrategias de sensibilización (toma de decisiones colectiva) y factores de motivación para vincular a los actores necesarios según el tipo y objeto de la política, programa o proyecto; también se requiere construir relaciones cordiales y respetuosas pero no complacientes; fortalecer el compromiso y confianza entre las partes, que permitan manifestar diferencias e inconformidades entre los participantes, debatirlas y comprometerse con el cambio. (Molina, 2018).

Las entrevistas y las mesas de trabajo solo permiten conocer algunos aspectos de la cooperación y comunicación a nivel interorganizacional. En este caso se identifican mecanismos de cooperación que se establecen desde la IESIDH y el IPDP con diversas dependencias de gobierno y alcaldías. Sin embargo, debido a la pandemia no se pudieron aplicar encuestas en las dependencias para conocer los retos de cooperación y comunicación que se desarrollan puertas dentro. Esto hubiera permitido conocer cómo entienden ellos la cooperación y la comunicación, así como las dificultades a las que se enfrentan para ponerla en marcha en sus funciones cotidianas.

Qué es lo que se identificó en relación con la cooperación y comunicación, primero, en 2020 la Instancia Ejecutora giró un oficio a los titulares de las dependencias, organismos autónomos, órganos desconcentrados y alcaldías de la Ciudad de México en las que se les comunicaba la entrada en vigor del Sistema Integral de Derechos Humanos. De acuerdo con lo que comentaban las y los entrevistados, diversas dependencias seguían comunicándose para reportar el cumplimiento de estrategias o para consultar dudas en relación con el llenado del cuestionario SIIMPLE. Esto indicaba que la información no se había turnado a las diferentes áreas y mucho menos a las encargadas del vínculo y cumplimiento de estrategias del programa.

Otra cuestión fue la relacionada al presupuesto, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la CDMX para el ejercicio 2021 seguía considerando diversas estrategias del Programa de Derechos Humanos, lo cual obligaba a que se les diera cumplimiento a través de los programas presupuestarios. Esto generaba confusión, por un lado, se transitaba al SIDHCDMX y se tenían que establecer nuevos mecanismos de coordinación y, por otro, en materia presupuestal se les obligaba a cumplir con un documento que ya no se encontraba vigente.

Por su parte, el IPDP se encuentra en el proceso de formulación de los documentos macro de planeación, por ello, requiere de insumos de las diferentes secretarías y de las alcaldías. Las dependencias de gobierno aún no logran dimensionar los cambios que se avecinan, como diría el Entrevistado 4 del IPDP “*se les viene un tsunami con la consulta pública, pero ellos no lo saben*”. Solo hasta este momento empezará la verdadera cooperación para el cumplimiento de los objetivos que plantea la constitución.

## 4.2 Factor técnico

Si bien las etapas de la política pública no tienen una frontera clara en cuanto a su inicio y término, si poseen características propias que requieren conocimientos específicos. Por ejemplo, al momento de definir el problema público se necesita elaborar diagnósticos, recabar información, analizar datos, e identificar causas y efectos del problema en cuestión. Una regla primordial en la definición del problema es no partir de la carencia de necesidades o la ausencia de un bien o servicio, porque, de hacerlo así, se le estaría diciendo a la formulación de una política lo que se debe hacer.

Ahora llevando la definición de un problema público a la tesitura de los derechos humanos, tendrías que partir de la idea de que se están violando o vulnerando derechos sistemáticamente. Pero, tal y cómo cuestionaba uno de los entrevistados *¿qué programa o proyecto conoces que en las reglas de operación te hablen de una violación sistemática a los derechos humanos?* La respuesta fue ¡ninguno! Esto se puede relacionar de manera directa con los elementos englobados en el factor organizacional, ya que las personas servidoras públicas manifiestan que *“así aprendieron a hacer las cosas”*, no hay una capacitación dirigida sobre el tema que los impulse a modificar la forma en cómo realizan sus funciones y, que de manera incremental incorporen el enfoque de derechos en el ciclo de la política pública.

El factor técnico engloba los aspectos relacionados con la aplicación de conocimientos específicos para el desarrollo adecuado de un proyecto. Desde la gestión de proyectos se identifica que dentro del factor técnico *“es importante y necesario tener los conocimientos técnicos adecuados o suficientes para entender y resolver problemas (o proponer soluciones, buscar vías de resolución...), así como para llevar a cabo el trabajo específico del proyecto”* (Carrión y Berasategi, 2010, p. 16). A continuación, se describen cinco elementos que dificultan poner en marcha la transversalidad desde su dimensión técnica: planeación; seguimiento; herramientas metodológicas; incorporación de demandas; y presupuesto en clave de derechos.

### **a) Planeación**

Uno de los grandes problemas que se debate es cómo hacer que la planeación guíe la presupuestación y no al revés como ocurrió por primera vez en el país entre 1976-1982. Posterior a dicho sexenio se ha supeditado el proceso de planeación a la presupuestación, en donde los recursos determinan qué puedes hacer, cuándo y cuánto puedes gastar, y a

quiénes puedes atender, esto último desde una visión clientelista derivada de las campañas políticas. En un conversatorio el titular del IPDP manifestaba que a través de la planeación se consideran diversas variables para definir una intervención pública, ponía el ejemplo de una escuela pública, a través del análisis de estas variables se identificaba en dónde se requería un inmueble escolar, pero que la Secretaría de Educación Pública la construía donde ellos querían.

Esto podría responder a lo siguiente: para qué a ti secretaría te destinen recursos públicos tienes que realizar en menos de una semana un proyecto de presupuesto, en el que indiques actividades y cuánto presupuesto requieres para llevarlas a cabo. Es una inercia que funciona bien y que no se cuestiona porque lo que importa es cumplir las metas programáticas y gastar el presupuesto en su totalidad para que al siguiente ejercicio fiscal se te destine la misma cantidad o más. Este es un problema que se da a nivel interno, es una planeación sectorial y, en la mayoría de los casos, no se alinea con los documentos rectores de planeación. Al respecto el Entrevistado 2 del IPDP ejemplificaba dicha situación de la siguiente manera:

*Es muy difícil lograr que las dependencias hagan caso de lo que dicen los planes, si vamos con el ejemplo del agua, el Sacmex de la Ciudad de México debiera hacer lo que el plan dice, pero si vas a Sacmex ellos tienen su propio plan, su propio programa de inversión, sus proyectos, miles de empleados y tienen que construir una serie de obras que ellos mismos deciden, el plan lo ven como una cosa lejana en donde se habla de cosas bonitas y útiles.*

Por ello, es necesario reivindicar el proceso de planeación como un ejercicio constante que involucre a diversas instancias y actores. Pero no cualquier tipo de planeación, sino una con EDH, esto empuja a ver que en la ciudad existen grupos prioritarios que requieren atención generalizada; a trabajar de manera coordinada a nivel intra e interorganizacional; a incorporar la perspectiva de diferentes actores sociales y, sobre todo, de las personas que se ven afectadas. También implica formular estrategias en las que se considere el derecho al que contribuye la dependencia desagregándola por atributos, y a preguntar qué es lo que se quiere evaluar para poder formular una política pública.

La planeación y la presupuestación deben estar vinculados, es decir, si se está realizando una intervención pública no basta con destinarle recursos y ponerle que contribuye a tal derecho. Esto se debe entender desde las dependencias, organismos descentralizados y alcaldías. Desde el proceso de planeación se tiene que ejecutar, dar seguimiento y evaluar transversalmente. Al igual que no se recomienda solo crear un área burocrática de atención a la transversalidad de derechos, tampoco se recomienda incluir un apartado en los documentos de planeación que diga qué es la transversalidad, y que al final no se aterrice en una mirada global de la planeación.

Mucho de esto se refleja en los lineamientos para la elaboración de programas sociales, en donde se pone un párrafo diciendo que el programa social se elabora con enfoque de derechos, pero al realizar una lectura completa, no se identifica un desempaque del derecho y el problema público se define como la ausencia de un bien o servicio. En este sentido, los documentos de planeación que se están construyendo desde el IPDP deben definir que es la transversalidad y quiénes intervienen en su implantación en las organizaciones gubernamentales y en la sociedad.

#### ***b) Seguimiento***

A diferencia de la evaluación, el seguimiento es una actividad que se realiza con mayor frecuencia, esto con la finalidad de identificar “áreas de mejora que puedan ser atendidas, por lo regular en el corto plazo, de tal forma que el curso de acción para la consecución de objetivos sea claro” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Para Asenjo (2016), el seguimiento se caracteriza por tener: frecuencia continua; realización interna, utiliza como instrumentos indicadores, matrices, sistemas de información, etcétera; la profundidad de la información hace énfasis en la implementación, responde al qué; con un costo mínimo ya que es interno; y tiene como finalidad la mejora continua.

Llevar el seguimiento de las acciones que se desarrollan en las dependencias es clave para identificar que está saliendo mal y corregirlo. En materia de derechos humanos, con la implementación del programa se identificó que al interior de las dependencias no existían mecanismos para el seguimiento de las estrategias. Esto se relacionaba con el desconocimiento de los derechos humanos, con los procesos rutinarios, con las sobrecargas de trabajo y con la falta de herramientas internas.

Existen problemas públicos que aún no logran solucionarse debido a su complejidad. Las acciones que se implementan solo funcionan como paliativos, es por ello, que existen programas sociales con los mismos beneficiarios de hace veinte años, que atienden a familias completas, familias que, desafortunadamente, siguen enfrentando situaciones que vulneran sus derechos humanos y, que, de no atenderse, se vuelve un problema intergeneracional. Esto se agrava si en las dependencias no se establecen los mecanismos idóneos para llevar el seguimiento y evaluar las acciones.

¿Cómo llevar el seguimiento de un tema o enfoque que se desconoce? En esta investigación se reconoce que el mayor problema radica en que en las organizaciones gubernamentales se desconoce qué es el EDH, por tal motivo, no se puede realizar un seguimiento de acciones que repercutan en el ejercicio de los derechos humanos, si desde el diseño esto no se tiene contemplado. El seguimiento no debe basarse exclusivamente en la construcción de indicadores de desempeño, debe reflejarse en cambios normativos, reasignaciones presupuestales, cambios en la estructura orgánica, reformulación de políticas, y en la disminución de violaciones a derechos humanos, esto con el propósito de que impacten todas las etapas de la política.

### **c) Herramientas metodológicas**

Las personas servidoras públicas requieren de insumos para el cumplimiento de sus funciones. La mayor parte de las dependencias se encargan de dar atención a usuarios, beneficiarios, derechohabientes y personal interno. Dicha atención consiste en brindar servicios o bienes de acuerdo con su ámbito de competencia. Existen áreas operativas y directivas en las que se formulan las políticas, programas, acciones y proyectos, si bien, no es un proceso mecánico en donde se generan productos y se cuenta con maquinaria y personal especializado, en las organizaciones se requieren de habilidades, de trabajo en equipo, y de conocimientos normativos, administrativos, técnicos, entre otros.

Existen herramientas metodológicas que se generan internamente para facilitar las funciones y los procesos, y existen herramientas para el cumplimiento de estrategias coordinadas. La MML y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) son instrumentos muy utilizados en la gestión pública. Sin embargo, su manejo requiere de capacitación, ya que tiene una lógica que debe seguirse para el logro de objetivos y cumplimiento de metas. En relación con el EDH se requiere de herramientas que permitan definir el problema público mediante el desempaque de derechos; en donde se vincule el marco normativo

internacional, nacional y local; se identifiquen los actores, se definan sus roles y se contemplen sus capacidades institucionales.

Cada etapa de la política pública demanda acciones concretas, por ejemplo, la definición del problema requiere de una relación causa-efecto, en donde el derecho que se pretende garantizar se disecciona para identificar sus atributos y, estos, llevan a la revisión del marco normativo en sus diferentes escalas, lo cual, permitirá hacer una interpretación del principio pro-persona, etcétera. Definir el problema público con enfoque de derechos no es una tarea sencilla, por lo tanto, se requiere de herramientas que faciliten este proceso. *No basta con llenar una MIR con calzador, se requiere integrar objetivos, metas e indicadores que eviten que el problema se diluya* (Entrevistado 1 del sector académico). En un principio se utilizan para facilitar el trabajo, pero su uso, debe tener una implicación directa en los sujetos titulares de derechos.

En la Ciudad de México se plantea la creación de un sistema de información y de indicadores, dichos sistemas se van a nutrir con insumos de las dependencias, órganos autónomos, organismos descentralizados y alcaldías. La información que provean los sistemas debe servir para la toma de decisiones, para la elaboración de diagnósticos y para la (re) formulación de políticas públicas. Asimismo, la instancia evaluadora retomará esta información para verificar los alcances no solo de la política social, sino de la política económica; urbana; rural; de seguridad ciudadana; y medioambiental. Tanto el IPDP, la Instancia Ejecutora y el Consejo de Evaluación deben articularse permanentemente.

Formular una política con enfoque de derechos no significa ponerle solo el apellido de algún derecho humano. Desde la Instancia Ejecutora se elaboraron los criterios de orientación para incorporar el EDH en las políticas y en los instrumentos de planeación. En estos criterios se retoma el ciclo ordinario de la política, y se realiza un ejercicio para guiar a las personas servidoras públicas sobre qué preguntas tendrían que hacerse para incorporar en cada etapa del ciclo de la política la transversalidad del enfoque.

Conforme a la información proporcionada por las dependencias de la CDMX, se recogen algunas de las herramientas que utilizan para incorporar el enfoque de derechos en el desarrollo de procesos, políticas y programas, estos van desde metodologías inductivas y deductivas; la MML; Presupuesto basado en Resultados; manuales de programación y presupuestación; análisis de interseccionalidad; construcción de indicadores con perspectiva de género; desempaque de derechos; y los criterios que se

establecen en los lineamientos para la elaboración de reglas de operación de programas sociales. Por su parte la Secretaría de Trabajo de la CDMX informa a través de la solicitud de información que no utiliza ninguna herramienta ya que no tiene atribuciones referentes a temas de derechos humanos.

#### ***d) Incorporación de demandas***

¿Cómo se incorporan las demandas de las personas en las políticas públicas? Por mandato las dependencias tienen definidas sus atribuciones y el grupo de población al que va dirigida su función. Por ejemplo, la Secretaría de Salud de la CDMX atiende a las personas que habitan la capital que no cuentan con seguridad social y se coordina con el Instituto de Salud para el Bienestar federal para brindar atención médica y ampliar la cobertura del servicio médico. Existe un proceso de atención y de incorporación de usuarios que se repite a través de los años. No obstante, el sector salud es de los que más recibe quejas por maltrato o vulneración de derechos.

En relación con este elemento, los informes analizados durante la implementación del Programa de Derechos Humanos arrojaron que no se detectaron las demandas de los titulares de los derechos en la construcción de los problemas públicos contemplados en la actualización del diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos y, que las instancias no reportaban información sobre la percepción de los titulares de derechos respecto a los esfuerzos organizacionales. El PGD de la ciudad debe ser el instrumento a través del cual se pueda preguntar ¿qué tipo de ciudad quieren las personas que habitan y transitan la capital? Seguramente será una ciudad incluyente en la que puedan ejercer sus derechos, en donde existan condiciones suficientes para sentirse seguros y, también, se atiendan los problemas que han persistido a lo largo de los años.

Las y los entrevistados observan que las acciones que se formulan en las dependencias no parten de las personas y, mucho menos, de garantizar el ejercicio de sus derechos. Una de las características principales del EDH es poner en el centro de la acción pública a las personas en su carácter de titulares de derechos. El IPDP debe conocer de viva voz que problemas enfrentan, así como las propuestas de solución que ellos consideran pertinentes. En las mesas de trabajo y conversatorios analizados se reconoce que uno de los grandes retos es incentivar la participación de una ciudadanía cada vez más fragmentada y desconfiada de las autoridades capitalinas.



Esta desconfianza surge del hecho de que muchas veces estos espacios de participación son implementados por los gobiernos sólo como una forma de legitimación, pero sin realmente tener intenciones de consultar o compartir la toma de decisiones con la sociedad civil. Esto aunado a la burocratización de dichos espacios, disminuyendo el interés de la sociedad civil por participar en los mismos. (Betancourt y Calviño, 2011, en Morales, 2020)

Los problemas se complejizan por lo que se requiere de intervenciones gubernamentales más eficientes, en donde se recupere el carácter público en la construcción de acuerdos. Existen sectores que pese a que tienen voz nunca han sido escuchados. Por ello, desde el IPDP se tienen que generar e institucionalizar diversos instrumentos para que las personas a nivel individual y/o colectivo puedan plantear sus demandas y exigencias. La participación debe darse en todo el ciclo de la política pública, con el objetivo de que sus demandas no se disipen.

#### ***e) Presupuesto en clave de derechos***

Desde el gobierno de la CDMX se establecieron marcos de política pública en el manual de programación-presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos. Es un documento que orienta a las dependencias para que consideren los enfoques de derechos humanos y de género. A través de las mesas de trabajo y entrevistas se logró identificar que una de las cuestiones más difíciles es saber cuánto cuesta ejercer un derecho, a esto, se le suma que los derechos son interdependientes y, que, por ejemplo, el derecho a la salud requiere del derecho a la alimentación, educación, entre otros, esto dificulta más la asignación. Es por ello que, en la mayoría de los casos, las unidades presupuestales desconocen cuánto destinar a un programa presupuestario contemplando el enfoque de derechos.

Al respecto la persona Entrevistada 2 de la Instancia Ejecutora colocaba un claro ejemplo de lo que se observó en la implementación del Programa de Derechos Humanos en relación con el presupuesto con enfoque de derechos. De una revisión realizada a diversos Programas Operativos Anuales (POAS), identificaron que en 2017 se habían asignado aproximadamente \$41,000,000 para el cumplimiento de estrategias del programa, cuando analizaron la información se dieron cuenta de que las estrategias no llegaban ni al 10% de cumplimiento, tal como se señala a continuación:

*No era real que ellos estuvieran asignando aproximadamente \$41,000,000 al programa de derechos, sino que se estaba haciendo una vinculación temática de ciertas acciones y pues como requisito le tenías que dar dinero, pues había instituciones que le estaban asignando todo su presupuesto y lo que te decían era: es que yo todo lo hago con enfoque de derechos, por eso asigné todo mi presupuesto, cuando en realidad era una estrategia X y que tenías que realizar una acción en conjunto, entonces no era válido que nos dijeran que tenían un presupuesto con enfoque de derechos.*

En este sentido, se puede plantear que el presupuesto no representa una limitante, lo que se requiere es mayor capacitación de las personas encargadas de su formulación, etiquetación y erogación. Un presupuesto en clave de derechos permite:

identificar las prioridades y la correspondencia entre los recursos asignados y las necesidades existentes. Además, tiene que permitir visualizar la brecha entre las obligaciones de un Estado y el grado en que se cumplen bajo los componentes de disponibilidad, accesibilidad, calidad, adaptabilidad y aceptabilidad de los bienes y servicios tendientes a satisfacer derechos. (OACNUDH, 2010, p. 29)

Trabajar con un presupuesto con enfoque de derechos también genera retos ya que "... implica cambios radicales en la forma de entender y ejecutar las políticas públicas, una profunda transformación en la forma de gestionar recursos" (OACNUDH, 2010, p. 29). Mediante su puesta en marcha se podría verificar si los recursos se asignan atendiendo el principio de máximo uso de recursos disponibles, y si esta asignación contribuye al avance progresivo en el cumplimiento de los derechos.

### **4.3 Factor político**

Este factor aborda cuestiones como "las relaciones de poder entre sectores con intereses e ideologías en conflicto, grupos con dotaciones de recursos diferenciales, brechas entre el discurso público pro-coordinación e incentivos perversos que inciden en la voluntad de los protagonistas para no establecer –y cumplir acuerdos, estructuras de oportunidades para desarrollar estrategias más o menos colaborativas" (Repetto, s.f., p. 1).

El factor político también tiene un peso importante. Si bien existe continuidad en el discurso de derechos por parte de los gobernantes, este se debe operacionalizar. Es notable la afinidad entre el gobierno de la CDMX y el federal, esto se debe a la simpatía

política entre el discurso del actual presidente y de la jefa de gobierno, sin embargo, el proyecto que se propone para la ciudad es uno que traspase la visión sexenal, por lo que la agenda del gobierno de la capital no debe subsumirse a la agenda federal. La participación de todos los sectores será fundamental para que prevalezca el proyecto de ciudad al que se aspira durante los próximos 20 años. El factor en comento contempla cuatro elementos de análisis: diálogo; voluntad; reconocimiento de los titulares de derechos; y coordinación intergubernamental.

### **a) Diálogo**

Para construir acuerdos se requiere poner en la mesa de discusión distintas perspectivas sobre un tema en particular. ¿Qué falta para impulsar procesos de diálogo? En el caso de la Ciudad de México, se tiene que pensar la participación en sus diferentes escalas, desde la localidad hasta temas de interés nacional. También es necesario definir qué le toca hacer a los titulares de derechos, de responsabilidades y de obligaciones, y qué capacidades requieren fortalecer para enriquecer la construcción de acuerdos en torno hacia dónde avanzará la capital.

El diálogo implica conocimiento específico de lo que se quiere colocar como tema de discusión, conocer la constitución, las leyes secundarias, el diseño institucional, los tiempos, recursos, actores que participan, etcétera. Desde la ciudadanía no basta con exigir soluciones rápidas, se tiene que pensar a mediano y largo plazos para encontrar soluciones efectivas a problemas que llevan en la agenda política mucho tiempo. Por otro lado, desde el gobierno, la participación no se debe acotar a revocaciones, consultas, encuestas, junta de firmas y, mucho menos, a la elección de representantes.

El IPDP tiene el enorme reto de vincularse con los más de nueve millones de habitantes que radican en la capital. Debe penetrar hasta la esfera local y comunitaria y trabajar en la construcción de puentes sólidos, en donde exista un compromiso real con las agendas de los diferentes grupos de población, en especial, con aquellos que han permanecido en situación de exclusión y que nunca han sido tomados en cuenta en la formulación de planes y políticas públicas.

El diseño institucional planteado en la Constitución de la capital promueve el dialogo ya que, tanto la Instancia Ejecutora con las Mesas de Trabajo Participativas, como el IPDP con el Consejo Ciudadano, crean vínculos con diversas dependencias de gobierno, con

sociedad civil, ciudadanía, y con la academia. Los vínculos que se generen deben ser abiertos y permanentes, por lo tanto, los documentos de planeación no deben ser estáticos.

Actualmente en la capital conviven diversas fuerzas políticas que traen sus propias agendas, y las alcaldías son muestra de ello. Pero el dialogo no se limita a ponerse de acuerdo en el Congreso, implica incorporar la perspectiva de la sociedad civil y de la academia y, con ello, trabajar conjuntamente en una agenda real de derechos. No se debe delegar esta inmensa tarea al IPDP, todas las instituciones y representantes tienen la encomienda de trabajar para las y los capitalinos.

### ***b) Voluntad política***

Independientemente de quién gobierne la capital, siempre va a ir en vanguardia en relación con las demás entidades federativas. Las líneas políticas siempre se modifican, sobre todos si los colores de los partidos cambian cada tres y seis años. La voluntad política debe reflejarse en acciones concretas, sobre todo en la asignación de recursos y en reconocer la importancia de incorporar el enfoque de derechos en todas las acciones de gobierno. En el caso concreto de esta investigación, supone cumplir con lo mandato en la constitución, y dejar de atrasar los plazos establecidos en los artículos transitorios para echar a andar toda esta ingeniería constitucional, en particular al IPDP.

Desde 2012 con la reforma en materia de derechos humanos, y en 2017 con la promulgación de la constitución capitalina se establece un piso normativo que requiere más que un reconocimiento en el discurso de los gobernantes. En la Ciudad de México, desde la sociedad civil se han empujado acciones de reconocimiento de los derechos, no por nada, desde 2007 se despenalizó la interrupción legal del embarazo y tuvieron que pasar doce años para que otra entidad, Oaxaca, tomara cartas en el asunto. Sin embargo, dicha voluntad no debe difuminarse con los cambios de gobierno ni con las agendas partidistas.

En materia de derechos humanos, no basta decir que el gobierno respeta y trabaja por los derechos humanos. En un primer momento, la voluntad política implicaría modificar la forma tradicional de formular un problema público, ya que se tendría que reconocer que se han violado sistemáticamente los derechos humanos, en caso concreto por omisión en la formulación de políticas públicas; y en un segundo momento, rediseñar aquellos programas en donde se habla de beneficiarios y no de titulares de derechos con capacidad de exigibilidad, así como dejar de tomar a los derechos como bandera política en tiempos

de elecciones. Es obligación de los estados proteger, respetar, garantizar y promover los derechos humanos, no es solo cuestión de voluntad política.

### ***c) Reconocimiento de los titulares de derechos***

Cuando se habla de una ciudad de derechos, se reconoce que las personas tienen facultad de exigibilidad. La constitución capitalina establece en su título primero que las personas que habitan y transitan la ciudad cuentan con una serie de derechos que pueden hacer exigibles. Reconocer a las personas como titulares de derechos implica trabajar en la construcción de sus capacidades para que se asuman como tal y, en las capacidades de las autoridades para cumplir con sus obligaciones.

A modo de ejemplos, el reconocimiento implica que cuando una persona vaya a su clínica del IMSS y en la ventanilla de la farmacia le digan que no hay medicamentos y que vuelva en tres meses, esta persona no se despida desilusionada porque tendrá que solventar los gastos de su propio bolsillo, sino que reconozca que se le está vulnerando su derecho a la salud. También significa que desde la escuela las personas sepan que existen derechos que deben ejercerse, y que los programas que se formulan e implementan no son regalo de algún candidato que está en campaña, sino que se otorgan con recursos públicos y que si no contribuyen al ejercicio de derechos deben repensarse.

En este tenor, se debe realizar la siguiente pregunta ¿el gobierno de la CDMX tiene la voluntad política de reconocer a las personas en su carácter de titulares de derechos? Existe un reconocimiento a medias en el marco normativo. Desde la constitución se habla de titulares de derechos, aunque solo se hace mención que las niñas, niños y adolescentes y las personas jóvenes poseen ese carácter. No es un concepto que se aterrice y precise en las leyes secundarias de planeación. El artículo 117 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México establece que:

Para la adecuada implementación del enfoque de derechos humanos en la planeación y elaboración de planes, políticas públicas, programas y medidas legislativas, ejecutivas y judiciales deberán contemplarse, al menos, los siguientes elementos:

a) Identificar a las personas titulares de derechos y sujetos obligados, así como de las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización de los derechos;

b) Valorar la capacidad de titulares de derechos para ejercer y reclamar la garantía de los mismos y de los sujetos obligados para cumplir con sus deberes, a fin de elaborar las estrategias necesarias para fortalecer esas capacidades.

Debe existir un reconocimiento jurídico, una precisión conceptual de lo que implica ser un titular de derechos, así como de los mecanismos con los que cuentan para hacer exigibles los derechos reconocidos desde el marco normativo internacional hasta el local. Al interior de las organizaciones de la administración pública, las personas servidoras públicas deben aceptar que su función se enfoca a que los titulares de derechos los ejerzan de manera progresiva, por lo que tendrán que hacer los ajustes normativos, organizacionales y procedimentales para lograrlo.

#### ***d) Coordinación intergubernamental***

El IPDP no solo debe relacionarse con las dependencias del poder ejecutivo, también con las 16 alcaldías de la Ciudad de México que representan realidades distintas. Por ello, se tienen que considerar sus necesidades y englobarlas de manera conjunta en el Plan General de Desarrollo. Asimismo, el PGD de la CDMX debe estar alineado a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo, a fin de que se articulen y no avancen por caminos separados.

Este tipo de coordinación es más compleja ya que en los tres niveles de gobierno la normatividad, la cultura organizacional y los incentivos son distintos. Se tiene que agrupar todos estos elementos y encauzarlos en un objetivo común. El elemento de coordinación se puede aterrizar desde el tratamiento que se les ha dado a las relaciones intergubernamentales (RIG), estas se definen como:

Los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a cada gobierno su propio ámbito de actuación y autoridad, en este sentido las RIG también se pueden concebir como mecanismos legales de colaboración acordada, pactada o convenida por eso el camino imperativo de las RIG es la negociación. (Hernández, 2006, p. 37)

Por qué es indispensable el análisis de este elemento en la transversalidad del enfoque de derechos. Actualmente, de acuerdo con el INEGI, la Ciudad de México forma parte de la Zona Metropolitana junto con 56 municipios del Estado de México y 22 del

Estado de Hidalgo. Esta zona forma parte del área urbana y se prevé que para el año 2050 la población se acerque a los 25 millones de personas. Pensar la coordinación en clave metropolitana, significa que se tendrá que compartir el poder, los recursos, los logros y hasta los fracasos derivados de una mala decisión.

La CDMX cuenta con programas dirigidos a la población que habita en la capital, no obstante, también debe destinar recursos en proyectos de transporte y movilidad, infraestructura de salud, educación y vivienda para atender a las personas que transitan la capital y que se movilizan desde zonas aledañas. Esto requiere que se coordine con diversas autoridades de las entidades federativas y municipios que están a su alrededor, que definan, independientemente de los intereses partidistas, las directrices para guiar la gestión pública, tal y como lo establece el artículo 19 de la CPCDMX:

La coordinación y gestión regional y metropolitana es una prioridad para las personas que habitan la Ciudad. Las autoridades deberán impulsar gradualmente un desarrollo incluyente, funcional y eficiente para los habitantes de la Ciudad de México a través de la coordinación con la Federación, los Estados y Municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de México y la Región Centro del país, coherente con el Sistema de Planeación Nacional y el de la Ciudad de México.

Constitucionalmente el IPDP es un organismo público dotado de autonomía técnica y de gestión, solo el tiempo dirá si estas características serán suficientes para que coordine y genere un trabajo conjunto con las dependencias del ejecutivo, el poder legislativo de la Ciudad de México, las entidades federativas y municipios, la academia, las organizaciones de la sociedad civil, y con las y los capitalinos.

Las entrevistas y conversatorios reflejan que los tres factores de análisis tienen un peso importante en la transversalidad del EDH. Mientras que los factores organizacional y técnico se desarrollan puertas adentro de las organizaciones de la administración pública, el factor político tiene una implicación directa en las acciones que se realizan desde los diferentes niveles de gobierno.

Todos los elementos de análisis se interrelacionan, algunos más que otros, lo cual implica que de atenderse uno impactaría otro generando un efecto dominó. Por ejemplo, de las solicitudes de información se logró identificar que las dependencias no realizan acciones específicas en materia de derechos humanos porque su mandato legal no lo establece, en el caso que desde la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la

Ciudad de México se estableciera una función específica respecto al enfoque de derechos, las dependencias se verían obligadas a incorporarlo en sus manuales administrativos y crear un área encargada de su tratamiento, esto tendría efecto respecto al desconocimiento del EDH, ya que desde dicha área se podrían generar algunos temas que fomenten y promueven su contenido conceptual en las demás áreas.

Teniendo un piso básico de conocimiento sobre el EDH se podrían impactar elementos del factor técnico, ya que las personas servidoras públicas sabrían que existe un término denominado titulares de derechos y que su función se encamina a incorporar y atender sus demandas. Con esto, la cultura organizacional se iría modificando de manera progresiva, ya que se estarían introduciendo elementos del EDH desde la base, que es el recurso humano. De igual manera, las personas servidoras públicas adaptarían sus rutinas a nuevos elementos, términos y enfoques. Es un proceso de apropiación progresivo, el fin no es realizar cambios abruptos, sino adaptativos.

En el anexo 2 se muestra la manera en cómo se interrelacionan todos los factores, el ejemplo no es una propuesta limitativa ya que se construyó con base en las entrevistas semiestructuradas a diversos sujetos de conocimiento, conversatorios, mesas de análisis y solicitudes de información. Es un ejemplo que pretende ilustrar que, pese a que cada elemento posee características propias, su tratamiento articulado podría tener mayor impacto en la implantación del EDH.

Si se quieren lograr resultados diferentes es necesario realizar cambios profundos a larga data. Se tienen que considerar cambios institucionales que vayan más allá de las leyes. Por mucho tiempo se ha hecho énfasis en que lo difícil es aterrizar el marco normativo en acciones concretas y que los problemas derivan de la implementación de las políticas. En este sentido, es indispensable comenzar a retomar desde la formulación de las políticas el reto organizacional, técnico y político al que se enfrentan las organizaciones públicas cuando se les quiere implantar un tema que rompe con sus rutinas y que tiene un impacto directo en la cultura organizacional.

Transversalizar el EDH no es tarea exclusiva del IPDP, pero, si es el encargado de guiar a las dependencias para que los esfuerzos no se dispersen y los objetivos en materia de planeación del desarrollo y de derechos humanos se cumplan. La Instancia Ejecutora tiene un papel importante ya que cuenta con la experiencia para apoyar al IPDP y, en conjunto lograr transversalizar el EDH en los instrumentos que se generen a partir del PGD.

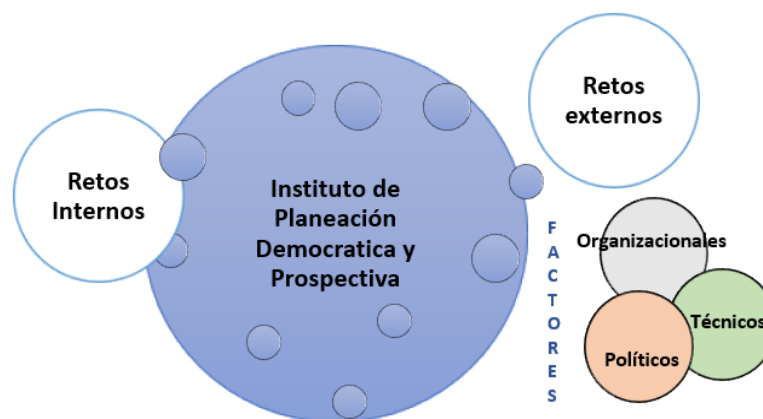


## 5. Recomendaciones

Como se describió anteriormente el IPDP enfrenta retos internos que deben solucionarse en el corto plazo, mientras que los retos externos agrupados en los factores de análisis se deben trabajar de forma progresiva para aminorar su impacto negativo en la transversalidad del EDH.

**Figura 6**

*Retos internos y externos del IPDP de la Ciudad de México*



Fuente: elaboración propia

Con base en los retos identificados se proponen tres recomendaciones que tiene como objetivo implantar de forma progresiva la transversalidad del EDH, principalmente en la gestación de políticas públicas a mediano y largo plazos que se generen a partir de las directrices que marque el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México. Si bien, este instrumento se encuentra en la etapa de formulación y se nutrirá de la consulta pública y la dirigida a pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes de la capital, esta investigación ha dado indicios de algunos elementos que se deben considerar para lograr tal cometido.

En el caso de EDH se requiere dar pasos pequeños pero precisos. Es un trabajo que demanda constancia. Por ello, es imprescindible fortalecer la articulación entre el IPDP y la Instancia Ejecutora; retomar los factores de análisis en la formulación del PGD para que tengan impacto en las políticas públicas que se gesten; así como verificar que mediante las directrices del PGD como instrumento rector de la planeación, exista una motricidad de los derechos que se establecen en la constitución capitalina.

## **5.1 Fortalecer la articulación entre el IPDP y la Instancia Ejecutora**

Si bien desde la Instancia Ejecutora ya se trabaja en la articulación, esta tiene que fortalecerse de manera práctica en los hechos y no quedarse solo en opiniones de congruencia a los instrumentos de planeación. Ambos órganos tienen competencias distintas y van a ritmos diferentes. Mientras que la Instancia Ejecutora asocia sus funciones a un instrumento programático denominado Programa de Derechos Humanos, el IPDP las asocia al PGD, PGOT, y programas de alcaldías, entre otros; empero, la función que comparten es transversalizar el EDH desde sus respectivos ámbitos de competencia y medir el alcance de los derechos de las personas que habitan y transitan la capital.

Existen áreas de oportunidad en el diseño institucional de ambos. Ya la constitución precisa que debe existir articulación entre el Sistema de Planeación de Desarrollo y el Sistema Integral de Derechos Humanos. El área de oportunidad se identifica en la conformación de los órganos colegiados, tanto en el Directorio Técnico del IPDP, como en el Comité Coordinador de la Instancia Ejecutora. Desde estos órganos se discuten y acuerdan temas con impacto en los derechos humanos. Por lo tanto, es pertinente que dentro del Comité Coordinador participe de forma permanente un representante del IPDP con capacidad de incidencia en la toma de decisiones, y dentro del Directorio Técnico, un representante de la Instancia Ejecutora.

El IPDP es un organismo que tiene poco más de un año operando, solo ha tenido un titular y los miembros de sus órganos colegiados son elegidos bajo procesos abiertos y prolongados. Es muy pronto para evaluar su gestión y saber si está funcionando acorde a las atribuciones que se le mandatan. La Instancia Ejecutora trasciende poderes y cuenta con amplia experiencia respecto a la política de derechos humanos, su apoyo es trascendental para que el IPDP logre incorporar el EDH en los instrumentos de planeación en sus diferentes etapas y escalas y en la formulación de políticas públicas.

## **5.2 Retomar el factor organizacional, técnico y político para revertir su impacto negativo en la formulación de las políticas que se generen desde el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México**

En el caso del factor organizacional, el análisis arroja que fortalecer la profesionalización del servicio público permitiría implantar el EDH desde las bases organizativas ya que tendría un impacto significativo en los elementos de: entendimiento común; cultura organizacional; rutinas; rotación y continuidad de personal. Desde la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México se generan mecanismos de capacitación y actualización para mejorar las buenas prácticas en la administración pública. Estos se dirigen a las personas servidoras públicas que, en su mayoría, ostentan puestos de mando medio, no obstante, estos deben aterrizar desde el personal operativo hasta los que se encuentran en atención directa al público.

Todas las dependencias del gobierno de la Ciudad de México deben implantar el EDH. Como se mencionó existen instancias que ya viven con un enfoque transversal. Tal es el caso de la Secretaría de Mujeres que desde su trinchera trabaja para implantar el enfoque de género. La Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México debe diseñar mecanismos de coordinación con dichas instancias, con el propósito de que con base en su experiencia generen instrumentos que fortalezcan la capacitación, actualización y formación de las personas servidoras públicas de acuerdo con los diversos enfoques transversales que se requieren hoy en día.

El factor técnico se asocia con la profesionalización, sin embargo, la capacitación debe encaminarse a temas de derechos humanos. Desde la Instancia Ejecutora se capacita a las dependencias de gobierno que lo soliciten, en este sentido, cuentan con propuestas metodológica de análisis funcional para establecer contenidos mínimos de capacitación en la materia. Es preciso que todas las personas servidoras públicas conozcan en un primer momento las obligaciones establecidas desde la normatividad internacional hasta la local en materia de protección, promoción, prevención y garantía de los derechos. En un segundo momento, apoyarlos a que aterricen dicho conocimiento en sus funciones, y que lo asimilen utilizando herramientas que faciliten sus funciones y, al mismo tiempo contemplen el EDH.

En el factor político se identifica el énfasis que se pone al elemento de voluntad política, específicamente en tres aspectos: el primero, que el presupuesto que se otorgue a la Instancia Ejecutora y al IPDP se realice de forma incremental; segundo, reconocer a

las personas como sujetos titulares de derechos con capacidad de exigencia y no centrarse exclusivamente en términos de inclusión, ambos son imprescindibles; y tercero, fortalecer al IPDP dotándolo de mayor autoridad para que genere mecanismos de coordinación sólidos con las dependencias del ejecutivo, organismos de la sociedad civil, academia, autoridades de entidades federativas y municipios, y con el poder legislativo.

### **5.3 Verificar la motricidad de los derechos humanos desde la formulación de las políticas públicas**

Es preciso que las personas servidoras públicas empiecen a preguntarse ¿qué derecho(s) se quiere atender? ¿qué se quiere hacer y a través de qué instrumentos? ¿qué actores intervienen? y ¿cómo se evaluará?, entre otras interrogantes. La técnica del desempaque de derechos de Paul Haunt permite identificar diversos elementos del derecho que se quiere atender, ya que, al desagregarse en atributos, se van identificando autoridades y obligaciones y se permite definir los alcances mediante metas asequibles. No obstante, tal como señalan Vázquez y Serrano (2013), no existen metodologías exclusivas para desempacar derechos en atributos, empero, se puede recurrir a los textos trabajados desde las fuentes del DIDH y las recomendaciones hechas por los Comités de Derechos Humanos de la ONU.

Desde mi perspectiva esta técnica permite abordar los derechos desde su principio de interdependencia, cuestión que resulta difícil ya que, la mayoría de las veces, no existen los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos suficientes para atender todos los derechos y a todos los grupos de población, sobre todo aquellos que se enfrentan a diferentes brechas; sin embargo, aterrizar el marco conceptual del EDH desde la planeación te lleva a generar etapas y procesos de cumplimiento, con objetivos, metas claras y periodos de realización.

Con el propósito de ir definiendo los elementos a considerar en la formulación de políticas para identificar qué derechos pueden articularse y como se creará motricidad derivado de su atención coordinada, se proponen criterios básicos (no limitativos) para que las personas servidoras públicas aterricen tal encomienda de forma sencilla, para tal efecto ver Cuadro 9:

**Cuadro 9**

*Elementos a considerar para identificar una posible motricidad de los derechos*

**ETAPA DE FORMULACIÓN**

	Objetivo del desempaque del derecho	Atributos del derecho humano	Tipo de obligación por atributo identificado	Tipo de población que se beneficia	Revisión exhaustiva del marco normativo	Actores gubernamentales que intervienen	¿Qué tipo de intervención se requiere?	Diferenciar metas deseables y asequibles
<b>DERECHO HUMANO</b>		Definir criterios para elegir que sub derechos se asocian al derecho	Promover Proteger Respetar Garantizar	Enfoque de género Enfoque interseccional Enfoque intercultural	Internacional Nacional Local	¿Tienen las atribuciones para contribuir a tal derecho? ¿Cuentan con los recursos suficientes? ¿Qué tipo de recursos comparten? ¿Qué capacidades institucionales se deben fortalecer?	Los actores definen en conjunto la intervención	Cualitativas Cuantitativas

Fuente: elaboración propia con base en la técnica del desempaque de derechos que retoman de Paul Haunt Vázquez y Serrano (2013).

Una política pública puede tener diferentes soluciones y todas serán idóneas dependiendo el lente con el que se mira. Partir de identificar a qué derecho humano contribuye, así como sus atributos permitirá definir líneas de acción claras, con el propósito de que estas no se traslapen al momento de implementar la política. No es un punto de partida fácil, ya que como bien se señaló en el capítulo anterior, existen una serie de elementos a considerar para que se pueda implantar el enfoque de derechos de forma incremental.

## Conclusiones

El Enfoque de Derechos Humanos brinda un amplio marco conceptual que permite aterrizarlo desde su vertiente normativa, política y procedimental, poniendo en el centro de cualquier acción pública a las personas en su carácter de titulares de derechos. Sin embargo, dicho aterrizaje no es una tarea sencilla, ya que se requiere de la construcción de capacidades de los titulares de derechos para que conozcan los medios a través de los cuales pueden hacerlos exigibles y, de los titulares de obligaciones para que puedan cumplir con su plena garantía. Asimismo, involucra la participación coordinada de diversos actores públicos y gubernamentales, quienes no siempre están de acuerdo o permanecen en constante negociación para definir objetivos y metas.

En tal sentido, incorporar el EDH ya representa un reto. Existen diversos factores que pueden jugar a favor o en contra al momento de querer transversalizarlo en las diferentes etapas de las políticas públicas. En este caso se partió de la premisa de que los factores que más dificultan su transversalidad son organizacionales, técnicos y políticos, premisa que se comprobó a lo largo de este trabajo. A través de la literatura, así como de informes y documentos gubernamentales se identificaron una serie de elementos que se fueron agrupando en los factores de análisis. Elementos como cultura organizacional; rutinas; metodologías; planeación; presupuesto en clave de derechos; coordinación y voluntad política; entre otros, fueron evidenciando que la poca atención que se les ha dado por parte de los tomadores de decisiones y de los formuladores de políticas ha dificultado que dicha transversalidad se lleve a cabo.

En el caso de la Ciudad de México, se formularon, implementaron y evaluaron dos programas de derechos humanos que contaron con sus respectivos diagnósticos. En ambos programas no se cumplieron las estrategias ni líneas de acción planteadas para incorporar el EDH en las políticas, programas y acciones que se generaban desde diversas dependencias de gobierno. Durante su implementación se gestaron una serie de desafíos que tuvieron como consecuencia que las y los capitalinos enfrentaran dificultades al momento de querer ejercer sus derechos. Aunado a esto, permeo el tratamiento sectorializado en la atención de los problemas públicos, y la forma de planear y presupuestar los recursos siempre estuvo desarticulada de los derechos, esto detonó una serie de ajustes que, posteriormente, se plasmaron en la constitución capitalina.

Los ajustes incluyeron el surgimiento por mandato constitucional del Sistema de Planeación del Desarrollo y del Sistema Integral de Derechos Humanos, esto abrió una ventana de oportunidad para replantear la forma en cómo se tienen que abordar los derechos humanos, en donde la planeación en sus diferentes etapas y escalas se articulan con estos. Además, se da mayor cabida a la participación ciudadana para decidir qué ciudad es la que se quiere dentro los próximos veinte años. Con el surgimiento de ambos sistemas, nacieron dos órganos encargados de realizar esta encomienda, el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP) y, la Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos, esta última encargada de la política de derechos humanos de la capital.

Por su parte, el IPDP tiene la encomienda de asegurar que desde el Sistema de Planeación del Desarrollo se promueva la transversalidad del EDH en los planes, políticas, programas y acciones que se desarrollan en la capital. Desde su creación ha enfrentado diversos retos, tanto internos como externos que dificultan que lo logre. Aunque en un principio, el objetivo de la investigación se centró en identificar qué factores dificultaban que el IPDP transversalizara el EDH, este se tuvo que complementar con las propias vivencias del IPDP, ya que se identificó que el factor organizacional, técnico y político tenían injerencia desde un ámbito externo sobre cómo se había tratado de implantar el enfoque desde los diagnósticos y programas de derechos humanos, mientras que el IPDP enfrentaba en sus adentros sus propios obstáculos.

Las entrevistas realizadas a especialistas en el tema, académicos, y personas servidoras públicas que vivían en carne propia la conformación del IPDP, visibilizaron de forma concreta las dificultades que enfrentaba un organismo de reciente creación y con tareas ambiciosas. Esto motivó a que el análisis se dividiera en retos internos que enfrenta de forma directa el IPDP y, en retos externos agrupados en los factores de análisis que dependen en su mayoría de las organizaciones de la administración pública como principales formuladoras e implementadoras de políticas públicas.

Por un lado, los retos internos demuestran que una cosa es cómo se visualiza un proyecto a larga data y otra, es como se va ejecutando. Retos de temporalidad, asignación presupuestal limitada, ajustes normativos y políticos, y problemas de articulación, son obstáculos que se tendrán que sortear en el corto plazo, esto, debido a que la garantía de los derechos no permite una curva de aprendizaje tan prolongada.

No obstante, el IPDP también cuenta con áreas de oportunidad, una de ellas es en la conformación de sus órganos colegiados, tanto el Directorio Técnico como el Consejo Ciudadano representan la pluralidad de ideas tan propias de una ciudad dinámica y en constante transformación como lo es la Ciudad de México y, otra, es en cuanto a los mecanismos de coordinación que se generen con la Instancia Ejecutora, la cual cuenta con toda una trayectoria en la materia y tiene mayor vinculación con los poderes de la ciudad, alcaldías, dependencias y órganos autónomos.

Por otro lado, los factores de análisis se tendrán que trabajar de forma progresiva, ya que implica cambiar la forma tradicional de hacer políticas. El factor organizacional agrupa ocho elementos que van desde las capacidades institucionales hasta el mandato legal de las dependencias de gobierno, en particular, los elementos se encaminan a cambiar la cultura organizacional y rutinas que predomina en la administración pública de la Ciudad de México, lo cual, no es algo que pueda lograrse de la noche a la mañana. El factor técnico requiere de mayor profesionalización de las personas servidoras públicas, implantar un nuevo enfoque no es fácil, no obstante, es preciso comenzar a incorporar elementos básicos, en este caso empezar porque conozcan las obligaciones que tienen todas las autoridades para garantizar los derechos de las y los capitalinos. El factor político se conforma de cuatro elementos, de estos, la voluntad política es la punta de lanza para plasmar en el imaginario social lo que significa trabajar con un enfoque de derechos.

Puede que los recursos no den para atender todos los elementos de forma simultánea. No obstante, es preciso recalcar que no todos ellos dependen de mayor presupuesto, en su mayoría lo que se requiere es reorientar la forma de hacer las cosas y, en esto, si tiene cabida el IPDP en articulación con la Instancia Ejecutora. En cada elemento analizado se muestran características propias, pese a esto, se pudo observar en menor o mayor medida la interrelación que existe entre cada uno de ellos, por lo que atender uno tendrá un impacto significativo en otros.

No se puede concluir si un factor tiene mayor injerencia que otro. Esto podría lograrse en futuras investigaciones, si con base en los elementos de análisis seleccionados se aplican encuestas directas al personal operativo y de mando que se desenvuelve en las dependencias de gobierno y que realizan funciones y/o actividades encaminadas a formular e implementar políticas públicas. Esto permitiría conocer de viva voz que elementos consideran que tiene mayor peso y realizar una atención focalizada de cada uno de ellos.



Los derechos humanos deben estar presentes en toda acción de gobierno, desde la toma de decisiones hasta su evaluación y retroalimentación, pero, sobre todo, debe permear en el actuar cotidiano de todas las personas servidoras públicas, ellas son quienes materializan las decisiones, destinan recursos y esfuerzos, y quienes rechazan, aceptan y/o transforman los objetivos de las políticas. El EDH llegó para quedarse, por tal motivo debe verse como un proceso que tiene una curva de aprendizaje en la que se aprende y desaprende y no perder de vista que el fin primero y último es salvaguardar los derechos de cada uno de los habitantes que radican y transitan la capital.

A manera de conclusiones generalizadas se establece lo siguiente:

- Se logró identificar que el IPDP enfrenta retos internos y externos para lograr la transversalidad del EDH que mandata la constitución. Entre los retos internos se encuentran ajustes normativos en la constitución y leyes secundarias para constituirse y operar como organismo descentralizado del gobierno de la CDMX. A más de cinco años de promulgada la constitución, no se ha constituido en su totalidad y se ha visto rebasado en los tiempos administrativos y políticos para formular los instrumentos que marcaran el rumbo de la capital.
- Entre los retos externos se encuentran tres factores que se interrelacionan. El factor que más elementos engloba es el organizacional, esto debido a que en las organizaciones públicas es en donde se configuran las políticas públicas, por lo cual se deben fortalecer los elementos técnicos para que todo el ciclo de la política pública cuente con un Enfoque de Derechos Humanos.
- El factor político contiene un elemento que de tratarse adecuadamente podría cambiar la forma en cómo se diseñan las políticas públicas, esto, en caso de que se tenga la voluntad política de reconocer a las personas como titulares de derechos y, en función de ello, formular políticas bajo un tratamiento interdependiente que permitan medir si existe un avance progresivo en el ejercicio de los derechos humanos.
- Se reconoce la importancia y atribuciones de la Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos para transversalizar el EDH en coordinación con el IPDP. La Instancia Ejecutora identifican tres retos que dificultan la articulación entre ambos órganos: legislativos, políticos y administrativos.
- Una de las recomendaciones en la que los entrevistados hacen énfasis, se relaciona con fortalecer la profesionalización de las personas servidoras

públicas, a fin de que las acciones de desarrollo profesional, capacitación y actualización se realicen conforme al marco conceptual del EDH.

- Si bien los elementos de análisis son más susceptibles de ubicarse en la etapa de implementación, estos deben rescatarse desde que la política pública se está formulando e ir disminuyendo su incidencia negativa en el dinámico y complejo proceso que envuelve a la implementación. Ambas etapas no conocen fronteras ya que pueden realizarse de forma simultánea, lo que lleva a realizar mejoras incrementales para implantar y transversalizar el EDH.
- El IPDP tiene funciones para formular políticas, realizar propuestas, integrar perspectivas y generar acuerdos entre diversos actores, pero el trabajo de hacer que la población reconozca que tiene derechos y que los haga exigibles no es un trabajo exclusivo del IPDP, es trabajo de todo el gobierno y de la sociedad en conjunto.

## Referencias

- Agencia Andaluza de Cooperación para el Desarrollo. (2016). "Cómo transversalizar el enfoque de GÉNERO en las ORGANIZACIONES SOCIALES para el DESARROLLO y la aplicación de la metodología coaching". Recuperado de [https://www.pazydesarrollo.org/wp-content/uploads/2020/06/manual-transversalizacion\\_opt.pdf](https://www.pazydesarrollo.org/wp-content/uploads/2020/06/manual-transversalizacion_opt.pdf)
- Agencia Española de Cooperación Internacional. (s.f.). *Decálogo Transversalidad del Enfoque de Género y Derecho de las Mujeres*. Recuperado de <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/Dec%C3%A1logo%20Transversalidad%20de%20G%C3%A9nero.pdf>
- Aguilar, Astorga, R. y Figueroa, Romero, R. (2021). *Estado, democracia y políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Apuntes teóricos*. México: Itaca.
- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa
- \_\_\_\_\_ (2009). *Marco para el análisis de las políticas públicas*. En F. Mariñez y V. Garza, *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México: Porrúa.
- Amaya, Ma. De Lourdes. (2010). Acción pública, instituciones y efectividad de los mecanismos de cooperación en el sistema de gestión del agua de Aguascalientes. *Gestión y Política Pública*, XIX(1), 37-77. <https://www.redalyc.org/pdf/133/13315771002.pdf>
- Asenjo, C. (2016). *Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas*. España. FIIAPP.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2008). *La transversalidad como elemento de mejora en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Resultados de una reflexión compartida*. Recuperado de [iba.cat/c/document\\_library/get\\_file?uuid=4d96bf46-ebec-4fee-a23c-3a8a30c05d2f&groupId=7294824](http://iba.cat/c/document_library/get_file?uuid=4d96bf46-ebec-4fee-a23c-3a8a30c05d2f&groupId=7294824)
- Bardach, E. (1977). *The implementation game*. Cambridge, EE. UU: MIT Press.
- Benítez, Guillermo. (2007). El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 7(12), 31-46. <https://www.redalyc.org/pdf/1002/100220305003.pdf>
- Berrios, P. y Zapata, L. (2017). Pistas metodológicas para el monitoreo de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos. *Espacios Transnacionales*, 5(9), 14-26. [http://espaciostransnacionales.org/wpcontent/uploads/2018/09/ET\\_09\\_BerriosZapata.pdf](http://espaciostransnacionales.org/wpcontent/uploads/2018/09/ET_09_BerriosZapata.pdf)
- Blanco, F. (2013). *Estudio organizacional en el marco de la re-sectorización del Instituto Mexicano de la Juventud*. Resumen Ejecutivo. México
- Bonet de Viola, A. M. (2016). Consecuencias de la clasificación de derechos humanos en generaciones en relación con la justiciabilidad de los derechos sociales. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 46(124), 17-32. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r36189.pdf>

- Cabrero, E. (2007). *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema*. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales. México: CIDE
- Canto, M. (2002). *Introducción a las políticas públicas*.
- \_\_\_\_\_ (2018). Constitución y políticas públicas. *Revista Dfensor*, XVI (11), 54-59.  
[https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Dfensor\\_Noviembre.pdf](https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Dfensor_Noviembre.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2020). *El sueño del Ángel*. México: UAM
- \_\_\_\_\_ (s.f.). *Políticas públicas y derechos humanos*.  
<https://core.ac.uk/download/pdf/286780347.pdf>
- Carrión, I. Berasategi, I. (2010). *Guía para la elaboración de proyectos*. Recuperado de [https://www.pluralismoyconvivencia.es/upload/19/71/guia\\_elaboracion\\_proyectos\\_c.pdf](https://www.pluralismoyconvivencia.es/upload/19/71/guia_elaboracion_proyectos_c.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2006). *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. CEPAL.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasyPublicasDDHH.pdf>
- Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos. (s/f). *Manual para la transversalización del Enfoque de Derechos Humanos con equidad*. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28829.pdf>
- Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2015). *Seguimiento a la institucionalización del enfoque de derechos humanos e implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Recuperado de <https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/3.%20Seguimiento%20y%20Evaluacion/Informes%20SyE/InstitucionalizacionDDHH12.pdf>
- Consejo Económico y Social de la ONU. (1997). Informe del Consejo Económico y Social en Fernández, R. *La necesidad de transversalizar los derechos humanos en las políticas públicas para hacer frente a las crisis: una aproximación desde el derecho internacional de los derechos*. Recuperado de <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/171328/1/703173.pdf>
- Cunill Grau, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 41-72.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533678002>
- EG-S-MS, Mainstreaming de género. (1999). *Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas"*. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS).
- Fernández, R. (2020). *La necesidad de transversalizar los derechos humanos en las políticas públicas para hacer frente a las crisis: una aproximación desde el derecho*

*internacional de los derechos.* Recuperado de <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/171328/1/703173.pdf>

Gobierno de la Ciudad de México. "Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2009". Recuperado de <https://pdh.cdmx.gob.mx/programa/programa-y-diagnostico-anterior>

\_\_\_\_\_. "*Diagnóstico de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2008*". Recuperado de <https://pdh.cdmx.gob.mx/programa/programa-y-diagnostico-anterior>

\_\_\_\_\_. *Proyecto del Plan de Desarrollo de la Ciudad de México. Ciudad de derechos y derecho a la ciudad.* Recuperado de <https://plazapublica.cdmx.gob.mx/processes/plan-general-desarrollo>

Gobierno del Distrito Federal. *Programa General de Desarrollo 2007-2012.* Recuperado de [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Programa\\_General\\_de\\_Development\\_D\\_F\\_010607c.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Development_D_F_010607c.pdf)

\_\_\_\_\_. *Programa General de Desarrollo 2013-2018.* Recuperado de <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/PGDDF.pdf>

Gómez Galán, M. Pavón, D. y Sainz, H. (2013). *La aplicación del enfoque basado en derechos humanos a los programas y proyectos de desarrollo.* Fundación CIDEAL.

González Contró, M., Padrón M. y Márquez, D. (2012). *Propuesta teórico-metodológica para la armonización legislativa desde el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes.* Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Recuperado de <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12098>

González, M. (2014). *Las políticas públicas como instrumento de la actuación de la administración* en: González, M. Estrategias y acciones de gobierno en el marco de una crisis persistente. Madrid: UNED, Editorial Universitas.

Güendel, Ludwing (2002). Políticas públicas y derechos humanos. *Revista de Ciencias Sociales*, 3(97), 105-125. Recuperado de [https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos\\_economicos\\_sociales\\_culturales\\_genero/politicas%20pblicas%20y%20derechos%20humanos.pdf](https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_economicos_sociales_culturales_genero/politicas%20pblicas%20y%20derechos%20humanos.pdf)

Güendel, Ludwig. (2000). *La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía.* Recuperado de <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/derechos-humanos-y-politicas-publicas-quendel-1.pdf>

Hernández, A. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios públicos*. 9(18), 36-53. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/676/67601804.pdf>

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. (2014). *Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos.* IPPDH

Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. *Proyecto del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2020-2040.* Recuperado de

<https://ipdp.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/62c76d/ff9/62c76dff99c87482586259.pdf>

- Jusidman, C. (2017). La Constitución Política de la CDMX: logros alcanzados y barreras encontradas. Una visión personal. *El cotidiano*, (203), 43-49. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32550916008>
- Laswell, H. (1971). La concepción emergente de las ciencias de políticas, en Aguilar. L (comp.), *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Loyola, J. y Flores, U. (2018). El ABC de la teoría de los derechos humanos y su valor normativo en el quehacer jurisdiccional. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, (2), 73–109. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-judicatura/article/view/37391>
- Masferrer, M. (2017). *El Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo*. Recuperado de <https://www.idhc.org/es/formacion/el-enfoque-basado-en-derechos-humanos-en-la-cooperacion-al-desarrollo.php>
- Molina-Marín, G. (2018). Cooperación y articulación intersectorial e interinstitucional en la salud pública en el modelo de mercado del sistema de salud colombiano 2012-2016. *Revista de salud pública*, 20(3). Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/422/42258458003/42258458003.pdf>
- Morales, J. (2020). *Políticas públicas y derechos humanos*. México: Porrúa.
- Oficina del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2015). *Manual para los miembros de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*. Recuperado de [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR\\_PUB\\_15\\_2\\_TB\\_Handbook\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR_PUB_15_2_TB_Handbook_SP.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. OACNUDH. Recuperado de <https://www.ohchr.org/documents/publications/faqs.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. (2003). *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. Mundi-Prensa. México
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. (2010). *Políticas Públicas y Presupuesto con Perspectiva de Derechos Humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*. Recuperado de [https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc\\_public/L280211PPDH.pdf](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_public/L280211PPDH.pdf)
- Ortiz, B. Vázquez, J. (2010). Gestión pública transversal ante el cambio climático y conceptos en materia de detección y atribución. *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 1(1), 26-39.

- Pagani, M. (2010). *Introducción a las organizaciones públicas: marco conceptual y dimensiones de análisis*. Recuperado de <https://www.aacademica.org/000-027/324.pdf>
- Pahuamba, B. (2016). *El derecho a la protección de la salud. Su exigibilidad judicial al Estado*. México: NOVUM
- Pérez, A. (1979). *Los derechos humanos: Significación, estatuto jurídico y sistema*. Universidad de Sevilla.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Los Derechos Humanos en el PNUD*.
- Quintana, R., y Castellanos, V. (2016). Derechos humanos: eje rector del proceso constituyente. *Revista Dfensor*. XIV (7), 4-11. [https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor\\_07\\_2016.pdf](https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_07_2016.pdf)
- Quintero Contreras, J. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. *Caleidoscopio- Revista Semestral de Ciencias Sociales y Humanidades*, 24(43). <https://revistas.uaa.mx/index.php/caleidoscopio/article/view/1518/2380>
- Ramos Robles, J. M. (s/f). *Guía de conceptos clave del Enfoque Basado en Derechos Humanos para la Gestión de Proyectos y Políticas Públicas*. <https://cohesionsocialmxue.org/wp-content/uploads/2018/11/Guia-de-conceptos-clave-EBDH-Low.pdf>
- Rees, T. (1998). *Mainstreaming equality in the European Union. Education, training, and labour market policies*. London: Routledge.
- Repetto, F. *La Dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. Recuperado de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000003/3246.pdf>
- Romero, E., Fernández, C. y Guzmán, C. (2013). *Derecho Humanos al agua y saneamiento. Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos (EBDH)*. Recuperado de <https://www.ongawa.org/wp-content/uploads/2013/09/DHAguaysaneamiento.pdf>
- Rosas, A. (2011). *La capacidad institucional del gobierno local para atender el cambio climático: el caso del gobierno del Distrito Federal*. Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/267/26721226008.pdf>
- Roth, A. (2015). *Políticas Públicas*. Aurora: Bogotá.
- Salazar Ugarte, P., Caballero Ochoa, J. L., Vázquez, L. D., Barrera, P., Ramos Duarte, R., Chorny, V., Espinosa, C., e Instituto Belisario Domínguez. (2014). *La reforma constitucional sobre derechos humanos: Una guía conceptual*. Instituto Belisario Domínguez.

- Salvador, M. (2012). E-gobierno y cambio institucional: el impulso de la transversalidad en la administración pública. *Revista de Gestión Pública*. 1(2), 217-236. <https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2334>
- Secretaría de Administración y Finanzas. *Manual de Programación-Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos*. Recuperado de [https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/Manual\\_Anteproyecto\\_20\\_20.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/Manual_Anteproyecto_20_20.pdf)
- Secretaría de Gobernación (2014). *Programando con perspectiva de derechos humanos en México*. Recuperado de <http://incan-mexico.org/incan/docs/POT/manual-1.pdf>
- Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. *Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2016-2021)*. Recuperado de <https://pdh.cdmx.gob.mx/programa/tomo-1-marco-contextual>
- Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2014). *Informe sobre la implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal por parte de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, las delegaciones políticas y los órganos impartidores de justicia durante 2014*. Recuperado de [https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/3.%20Seguimiento%20y%20Evaluacion/Informes%20SyE/Informe%20PDHDF-2014\\_APS.pdf](https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/3.%20Seguimiento%20y%20Evaluacion/Informes%20SyE/Informe%20PDHDF-2014_APS.pdf)
- Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2019). *Informe de Seguimiento de las Instancias Ejecutoras del Programa de Derechos Humanos*. Recuperado de [https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/3.%20Seguimiento%20y%20Evaluacion/2019-prim\\_sem/Informe-Seguimiento\\_2019.pdf](https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/3.%20Seguimiento%20y%20Evaluacion/2019-prim_sem/Informe-Seguimiento_2019.pdf)
- Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (s.f.). *Programa Institucional 2016-2018*. Recuperado de [https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/10\\_transparencia2017/Hipervinculo\\_1\\_21\\_fraccion\\_4/ProgramainstitucionalSE.pdf](https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/10_transparencia2017/Hipervinculo_1_21_fraccion_4/ProgramainstitucionalSE.pdf)
- Serra, A. (2005). La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 32, 1-17. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533664002.pdf>
- Soto, I, y Bonder, G. (2018). Salud y género: aportes para la transversalidad del enfoque de género en las políticas de salud. *Revista EUROSOCIAL*, (14), 3-66. [https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/01/Herramientas\\_14.pdf](https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/01/Herramientas_14.pdf)
- Subirats, J., Knoepfel, P., y Varonne, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel
- Valdez, M, Román, J, Chavira, H. (2019). Transversalidad y políticas públicas de juventud. Noción para la articulación. *Revista Cofactor*, 8 (16), 32-48. <https://biblat.unam.mx/hevila/COFACTOR/2019/vol8/no16/2.pdf>



- Vázquez, D. y Delaplace, D. (2011). Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Campo en Construcción. SUR. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 8(14), 36-66. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/revista-sur-politicas-publicas-con-perspectiva-de-derechos-humanos-un-campo-en-construccion.pdf>
- Vázquez, D. y Serrano, S. (2013). *Principios y obligaciones de derechos humanos: Los derechos en acción*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/5-Principios-obligaciones.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2015). *Fundamentos teóricos de los derechos humanos. Características y principios*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. [https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/material\\_de\\_capacitacion/fase\\_de\\_induccion/2015 Fase induccion Fundamentos teoricos.pdf](https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/material_de_capacitacion/fase_de_induccion/2015_Fase_induccion_Fundamentos_teoricos.pdf)
- Vera, F. (2018). El sistema integral de derechos humanos como medida garantista de la constitución local. *Revista Dfensor*, XVI (11), 42-46. [https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Dfensor\\_Noviembre.pdf](https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Dfensor_Noviembre.pdf)
- Vergara, R. (2010). *Organización e instituciones*. Escuela de Administración Pública del Distrito Federal. México.
- Wamsler, C y Pauleit, S. (2016). Making headway in climate policy mainstreaming and ecosystem-based adaptation: two pioneering countries, different pathways, one goal. *Climatic change*, 127, 71-87. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10584-016-1660-y#citeas>
- Yepes, C. (2011). *La planificación y su relación con las políticas*. Curso Políticas Públicas y Salud. Medellín, Universidad de Antioquia.

#### **Normatividad consultada:**

- Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 32/130/1977. Distintos criterios y medios posibles dentro del Sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Recuperado de [http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/itineraris/ddhh/resol/130\\_77.pdf?OpenElement](http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/itineraris/ddhh/resol/130_77.pdf?OpenElement)
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-40553e4f42e0256e2f088c76bf92d9b9.pdf>
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-1fde05fbfd735e5004e0de252bd53679.pdf>
- Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf)

- Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Constitución Política de la Ciudad de México. Recuperado de <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/articulo-leyes-y-reglamentos/31-estatuto-de-gobierno/530-constitucionpoliticalaciudaddemexico>
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México. Recuperado de [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY\\_CONSTITUCIONAL\\_DE\\_DERECHOS\\_HUMANOS\\_Y\\_SUS\\_GARANTIAS\\_DE\\_LA\\_CIUAD\\_DE\\_MEXICO\\_2.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_CONSTITUCIONAL_DE_DERECHOS_HUMANOS_Y_SUS_GARANTIAS_DE_LA_CIUAD_DE_MEXICO_2.pdf)
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de “Belém do Pará”)
- Convención para la Eliminación de Todas la Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspxv>
- Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993. Recuperado de [https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/pronaledh/images/stories/1993\\_DeclaracionPrograma\\_Acc\\_Viena.pdf](https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/pronaledh/images/stories/1993_DeclaracionPrograma_Acc_Viena.pdf)
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Aviso por el que se da a conocer la convocatoria para el proceso de integración del Directorio Técnico del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. Recuperado de [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/4e526469c45f8b28de11d9c06390b995.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4e526469c45f8b28de11d9c06390b995.pdf)
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Aviso por el que se expide la Convocatoria para la Consulta Indígena a Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México, para presentar recomendaciones y propuestas al Proyecto del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial, ambos de la Ciudad de México. Recuperado de [https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/354/Gaceta\\_Con\\_sulta\\_P%C3%BAblica.pdf](https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/354/Gaceta_Con_sulta_P%C3%BAblica.pdf)
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Aviso por el que se expide la Convocatoria para la Consulta Pública para presentar opiniones y propuestas del Proyecto del Plan General de Desarrollo y al Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial, ambos de la Ciudad de México. Recuperado de [https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/354/Gaceta\\_Con\\_sulta\\_P%C3%BAblica.pdf](https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/354/Gaceta_Con_sulta_P%C3%BAblica.pdf)
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Aviso por el que se hace de conocimiento el diverso a través del cual se dan a conocer las Personas Seleccionadas como resultado de la Convocatoria para el Proceso de Integración del Directorio Técnico del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. Recuperado de [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/da15c82d91dba7839812c51f134f6b3a.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/da15c82d91dba7839812c51f134f6b3a.pdf)

- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Convocatoria para el proceso de integración de la terna para ocupar el cargo de Persona Titular de la Dirección General del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. Recuperado de [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/fe29d71f6ba2b58e8845d7214c1b706f.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/fe29d71f6ba2b58e8845d7214c1b706f.pdf)
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2019. Disponible en <https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA CIUDAD DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019.pdf>
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2020. Recuperado de [https://www.iecm.mx/www/transparencia/art.121/121.f.01/marco.legal/24\\_PresupEgresosCdMx\\_23122019.pdf](https://www.iecm.mx/www/transparencia/art.121/121.f.01/marco.legal/24_PresupEgresosCdMx_23122019.pdf)
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2021. Recuperado de <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/0342a008ff76960f40f597f2517915e4f956e563.pdf>
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México. Disponible en: [https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY\\_SIS\\_PLAN\\_DESAR\\_CDMX\\_20\\_12\\_2019.pdf](https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY_SIS_PLAN_DESAR_CDMX_20_12_2019.pdf)
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (“Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad ...”) Recuperado de [https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY\\_SIS\\_INT\\_DH\\_CDMX\\_02\\_12\\_2019.pdf](https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY_SIS_INT_DH_CDMX_02_12_2019.pdf)
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. Recuperado de [https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY\\_ORG\\_INPLAN\\_13\\_03\\_2020.pdf](https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY_ORG_INPLAN_13_03_2020.pdf)
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México. Recuperado de <http://aldf.gob.mx/archivo-4cdbf769a82837df29bebc34b48413ec.pdf>
- Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Recuperado de [https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos\\_hum\\_base/cescr/00\\_1\\_obs\\_grales\\_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN13](https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN13)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf)
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr.pdf>

**Solicitudes de información**

Congreso de la Ciudad de México. Número de folio: 092075422000792

Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. Número de folio: 092736722000035

Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México. Número de folio: 090162822002051

Secretaría de Cultura de la Ciudad de México. Número de folio: 090162222000380

Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México. Número de folio: 090162322000303

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México. Número de folio: 090162622000948

Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México. Número de folio: 090162722000290

Secretaría de Gestión Integral de riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México. Número de folio: 090163222000392

Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México. Número de folio: 090162922000779

Secretaría de Inclusión y Bienestar Social. Número de folio: 090162522000374

Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México. Números de folio: 090161822001336 y 090161822001629

Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México. Número de folio 092073722000186

Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México. Número de folio: 090163022000811

Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México. Número de folio: 090163122000845

Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México. Número de folio: 090162422000148

Secretaría de Salud de la Ciudad de México. Número de folio: 090163322003785

Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Número de folio:  
090163422001113

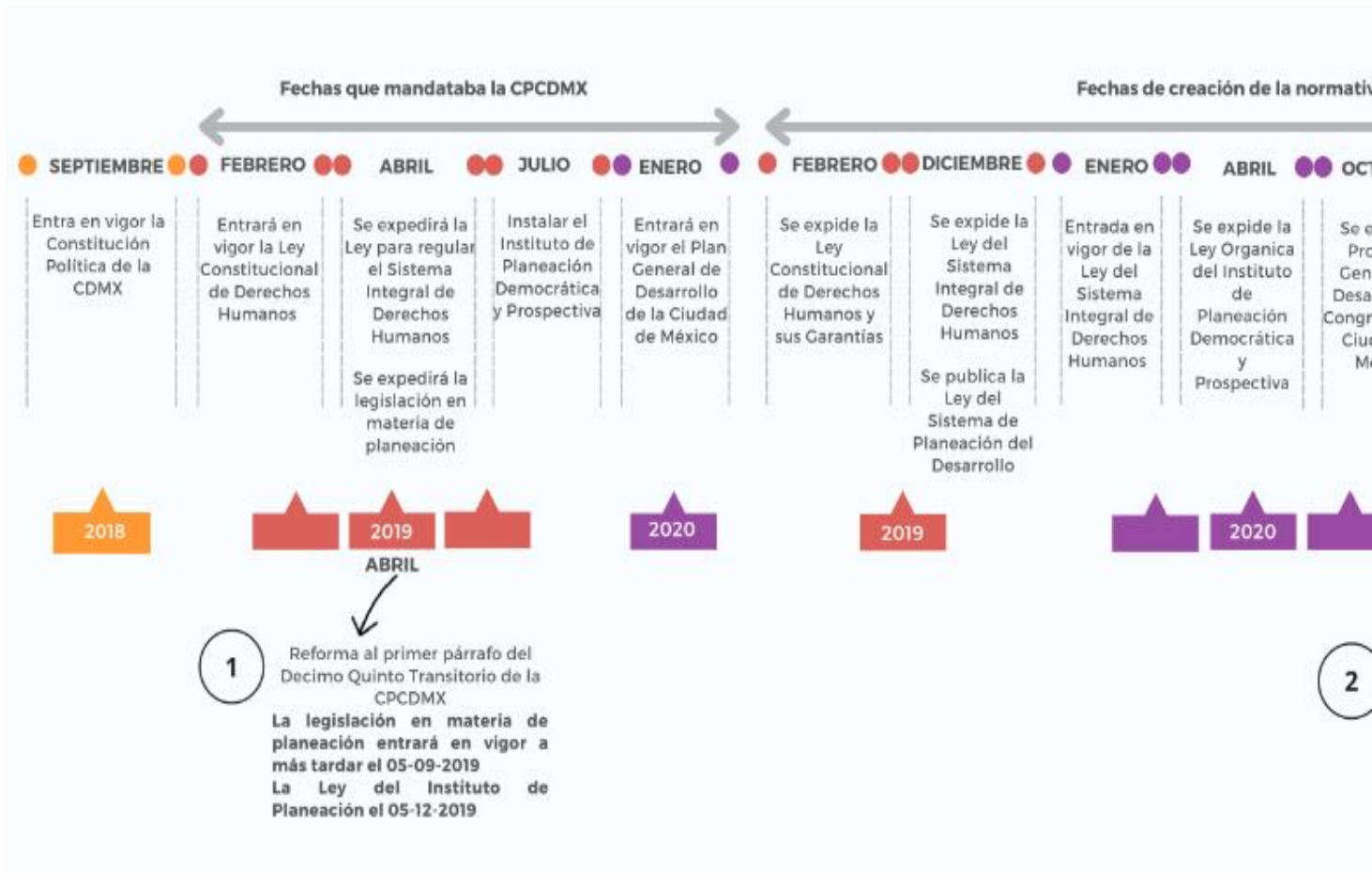
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México: Número de folio  
090163522000201

Secretaría de Turismo de la Ciudad de México: Número de folio 090163622000138

Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México. Número de folio: 09016372200089

## Anexos

### Anexo 1. Fechas relevantes que marcan el nacimiento del IPDP



## Anexo 2. Interrelación entre los factores de análisis y sus elementos

