

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

**U n i v e r s i d a d A u t ó n o m a
d e l a C i u d a d d e M é x i c o
N a d a h u m a n o m e e s a j e n o**

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**“Problemas de implementación del Programa de Derechos
Humanos del Distrito Federal, el caso de la UACM”**

TRABAJO RECEPCIONAL EN LA MODALIDAD DE TESIS QUE PARA
OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA

LÓPEZ ROSAS JUAN EDGAR

MATRÍCULA: 05-003-2269

DIRECTOR

Mtro. Gilberto Alvide Arellano

México, DF a 29 de febrero de 2012

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

México D.F., a 1º de marzo de 2013

Licenciada Isabel Contreras Lee

Coordinadora de Certificación y Registro

Presente

En términos del *Procedimiento de Titulación para Licenciatura*, me dirijo a usted con el propósito de proponer la fecha y el sínodo para realizar el examen profesional que para obtener el título de licenciado en Ciencia Política y Administración Urbana, Presentará Juan Edgar López Rosas, matrícula 005-003-2269. El trabajo en cuestión se titula: *Problemas de implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, el caso de la UACM*. La fecha propuesta es el día viernes 22 de marzo del presente año la cual ya está consensada con los integrantes del sínodo propuesto, mismo que se compone por las siguientes profesoras-investigadoras de tiempo completo adscritas a la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana:

- Maestro Gilberto Alvide Arellano, presidente
- Maestra Tania Vanessa Carbajal Carmona, secretaria
- Doctora Norma Angélica Gómez Méndez, vocal
- Maestra Rebeca Reza Granados, vocal

Atentamente

Gilberto Alvide Arellano

Agradecimientos

Quiero agradecer, a mi madre que me apoyó en todo momento, porque sin ella no hubiera podido alcanzar esta meta, ella es el motor que siempre me impulsó a seguir adelante. Agradecer a mis tías, en especial a mi tía Alfonsa Rosas que siempre creyó en mí. A mi tía Virginia Rosas, que toda una vida de llamadas de atención me llevaron a buen puerto y a mis tías las gemelas por su invaluable apoyo. A mi tío Víctor Manuel Rosas, que todas las mañanas en el desayuno me preguntaba cómo me iba en la escuela y me deseaba suerte. A mi tío Ascencio Rosas, que durante mucho tiempo me dio su figura paterna (Q.E.P.D). A mi hermana Brenda López, que siempre ha estado ahí para escucharme y apoyarme en todo. Y en general a toda mi familia que me brindó su ayuda para poder subir un peldaño más en mi vida. Pero sobre todo a ti, Jonathan López, que siempre has estado en mi mente durante este largo andar.

Expreso mi agradecimiento al ICyT-DF que me otorgó una beca para terminar esta investigación y a la UACM mi casa de estudio por el apoyo para la impresión de este trabajo recepcional; de igual manera hago extensivo el agradecimiento al Programa Emergente de Titulación que conforman los profesores del grupo investigación sobre Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos de la UACM, marco en el cual desarrollé el trabajo que a continuación presento. Pero sobre todo, agradezco a mi profesor Gilberto Alvide que me dio la mano y me apoyó para poder desarrollar este trabajo; aún recuerdo mis clases de Teoría Política II y no creo poder olvidar su frase cotidiana “¿y sus notas?”, por todo, gracias.

ÍNDICE

Introducción	6
Capítulo I. Contextualización y referencias teórico-conceptuales	11
1. Contextualización	11
A. Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal.....	12
B. Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.....	13
C. Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal	15
D. Ubicación de las Líneas de Acción para la UACM.....	17
2. Referencias teórico-conceptuales	20
A. Implementación.....	21
B. Enfoque de Derechos Humanos en Políticas Públicas	47
C. Planeación.....	56
D. Metodología SADCI	63
Capítulo II. La implementación del PDHDF en la UACM: “SIN SÍNTOMAS DE IMPLEMENTACIÓN”	68
1. La Planeación en la UACM	69
A. La Comisión de Planeación de la UACM y los primeros indicios para la elaboración del PIDE (Esquema para la integración del Marco General de Referencia del Plan Institucional de Desarrollo).....	70
A.1. POA un ejemplo de su integración y un PIDE en construcción.....	75
B. 2008 Esquema para la integración del Marco General de Referencia del PIDE, un marco de referencia para la planeación de los planteles	77
C. La importancia de la Coordinación de Planeación y del Consejo Asesor	80

D. Seis Normas para el Manejo de la Universidad. Norma 4 piedra angular para planeación universitaria	83
E. El Consejo Universitario en la planeación universitaria	90
E.1. 2010 Problemas administrativos y de comunicación en la Comisión de Planeación del Consejo Universitario. Y aun sin PIDE.....	91
2. La implementación del PDHDF en la UACM	107
A. El Programa por una UACM sin Violencia	108
B. El Programa de Becas CONACyT para Madres Solteras y otros Programas.....	112
C. Sin síntomas de implementación: el informe de la UACM al Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF	113
D. Sin síntomas de implementación: el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2011 y el POA 2011 de la UACM.....	115

Capítulo III. Obstáculos para la implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en la UACM..... 121

1. Los Problemas Internos (análisis de capacidad institucional)	122
A. Déficit relacionados con leyes, normas y reglas del juego.....	122
B. Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones	131
C. Déficit relacionados con la capacidad o actitud de las personas	136
2. Problemas Externos	148
A. Problemas en el diseño del PDHDF	148
B. Problemas de comunicación interinstitucional	149
C. Ambigüedad en las reglas	149

3. Interpretación de los factores internos y externos: por qué no se ha implementado el PDHDF en la UACM 152

Conclusiones..... 163

Fuentes

1. Bibliografía 172

2. Documentos 174

3. Entrevistas..... 177

Introducción

El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) surgió como resultado de un esfuerzo interinstitucional e intersectorial pues en su elaboración confluyeron los tres poderes locales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas. Entre las más de 2 mil líneas de acción que se contemplan en dicho documento, se incluyeron 96 cuyo cumplimiento correspondía a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) de manera exclusiva o bien en colaboración con otros “entes implementadores”, según la propia nomenclatura usada en el Programa.

En ese contexto, este trabajo tiene por objeto estudiar el proceso de implementación del PDHDF en la UACM entre los años 2009 a 2011.

Particularmente nos preguntamos si el PDHDF contemplaba de manera adecuada la coordinación con los organismos públicos autónomos, considerando precisamente su estatus de autonomía como una característica que imprime complejidad a la implementación, así mismo nos preguntamos si la UACM había sido notificada sobre el proceso del diseño e implementación del Programa. En un principio nos habíamos planteado analizar el cumplimiento de las líneas de acción correspondientes al núcleo específico de derechos de las mujeres; sin embargo, este tema y su análisis nos llevó a revisar de manera más amplia todas las líneas de acción del Programa que tuvieran que ver con la UACM y no solamente las del núcleo de derechos las mujeres. Se procedió, entonces a realizar un análisis sobre la planeación

universitaria, lo cual nos llevo a analizar dicho proceso tanto desde el punto de vista de su formalidad como de su realización práctica.

La ruta metodológica que nos trazamos supuso examinar y sistematizar el conjunto de problemas de implementación del PDHDF, lo que nos llevó a identificar y describir una problemática que se integra tanto por elementos internos como externos a la Universidad.

Desde ese punto de vista, lo que se logró en esta investigación fue diagnosticar a la UACM en el cumplimiento del PDHF y encontrar los problemas de implementación que le atañen. En este sentido consideramos que este trabajo aporta elementos para mejorar el cumplimiento del PDHDF por parte de la UACM pero también de manera más general para mejorar el proceso de planeación de la Universidad.

El trabajo está dividido en tres capítulos, en el primero de ellos se ofrece los elementos contextuales y conceptuales de la investigación, realizando un recorrido por el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Programa de Derechos Humanos de Distrito Federal hasta llegar a la Ley del PDHDF. En general revisa todo el proceso que se llevó a cabo para la puesta en marcha de este Programa, y se identifican las líneas de acción que le corresponden a la Universidad. Asimismo, en este capítulo se plantean y describen los referentes teórico-conceptuales: particularmente el concepto de implementación alrededor del cual gira el tema central de esta investigación; pero también se desarrollan temas como el enfoque de derechos humanos en políticas públicas, el proceso de planeación, y la

metodología de análisis de capacidad institucional (SADCI) a partir de la cual se identifican y clasifican los problemas de implementación en esta investigación; también se abona en los conceptos básicos que se manejan en el PDHDF, esto con la finalidad de que el lector conozca y se familiarice con ellos para su mayor comprensión.

En el segundo capítulo, se analiza la planeación dentro de la UACM a través de los documentos programáticos y de la normatividad existente al interior de esta institución. Es importante mencionar que para poder describir y entender la planeación universitaria, se incluyeron en el estudio documentos que no están dentro del margen temporal de esta investigación, pues al no existir documentos que precisen la planeación en la institución fue necesario revisar normas, procesos, comisiones y coordinaciones, para saber cómo es que se realiza, en la práctica, el proceso de planeación en la UACM. Todo ello en un primer apartado del segundo capítulo.

En el segundo apartado se estudia la implementación de las líneas de acción del PDHDF que corresponden a la Universidad. Se analizaron los Programas Operativos Anuales de los años 2008, 2009 y 2010, que son los documentos programáticos que se utilizan para la planeación y en los cuales debieran estar reflejadas las acciones para el cumplimiento del Programa. Además de analizar los programas, diplomados, seminarios y demás acciones para determinar si existe vinculación con el Programa de Derechos Humanos del DF.

En el tercer capítulo, se aplicó la metodología SADCI propuesta por Oscar Oszlak, para poder categorizar los problemas de implementación detectados. En este sentido se describirán los diferentes problemas internos y externos que se localizaron para poder implementar el PDHDF en la UACM.

Los problemas internos se dividirán en tres formas: 1) Déficit relacionados con leyes, normas y reglas del juego (problemas en la planeación), 2) Déficit relacionados con la estructura organizacional y 3) Déficit relacionados con la capacidad o actitud de las personas.

Mientras que los problemas externos se dividirán en: 1) Problemas en el diseño del Programa, 2) Problemas de comunicación interinstitucional y 3) Ambigüedad en las reglas.

Para este capítulo recurrimos al método cualitativo de la entrevista, el cual se aplicó a funcionarios y actores clave en el proceso de planeación, particularmente a la Coordinación de Planeación, a la Oficina del Abogado General, a la Contraloría, entre otros. Y por último, este Trabajo hace una reflexión y una propuesta para la implementación del PDHDF en la UACM.

Ya señalamos antes que este trabajo pretende contribuir al conocimiento del proceso de toma de decisiones dentro de la Universidad particularmente en lo que se refiere al cumplimiento de las líneas de acción del PDHDF que le corresponden; desde nuestro punto de vista ese propósito es alcanzado satisfactoriamente si bien es necesario reconocer que las mismas dificultades de organización, planeación, legislación universitaria que

se describen en el trabajo son al mismo tiempo factores que limitaron los alcances del mismo. En la medida en que dichos problemas se vayan resolviendo será mucho más sencillo que en el futuro se realice investigación sobre la Universidad que sea cada vez más útil para mejorarla.

CAPÍTULO I

Contextualización y referencias teórico-conceptuales

1. Contextualización

El tema sobre Derechos Humanos, en la última década ha tomado un auge entre académicos, sociedad civil e instituciones; la discusión sobre políticas públicas en materia de Derechos Humanos es relativamente reciente en México y América Latina.

El Estado mexicano ha firmado y ratificado con instancias internacionales tratados y pactos, además México forma parte de los 51 estados originarios fundadores de la organización de las Naciones Unidas (ONU), que actualmente cuenta con 192 estados miembros, “Actualmente México ha ratificado los nueve principales tratados del sistema universal de Derechos Humanos y todos los tratados del sistema interamericano de Derechos Humanos. De esta manera nuestro país ha reconocido la competencia de la corte interamericana de Derechos Humanos” (Solís Ventura, 2008, p.37)

Asimismo, durante la conferencia mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena 1993, se recomendó a los Estados parte (miembros de la ONU) y estos a su vez se comprometieron a cumplir con la declaración de Viena y llevar a cabo el programa de acción de esta conferencia, dentro de las recomendaciones, se sitúa una muy importante, a la que se refiere el artículo 71 de la declaración y programa de acción de Viena (DPAV).

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos. (PDHDF, 2009, p.39)

Esta es la causa, por la cual México y demás estados miembros, debieron elaborar un programa de derechos humanos, en México el primer Programa Nacional de Derechos Humanos (en adelante PNDH) se elaboró en 2004 y el segundo en 2008, éstos –los PNDHs- se basaron en el *Diagnóstico Nacional sobre Derechos Humanos* realizado en 2003 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

En el marco de esta dinámica en el tema derechos humanos, se elaboró el *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* en adelante PDHDF. Se hizo previamente un diagnóstico en esta entidad, el cual fue presentado en la ciudad de México el día 7 de Mayo de 2008, teniendo como antecedente el ya mencionado diagnóstico nacional del 2003.

A. Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La elaboración del *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal* lo llevó a cabo un comité coordinador integrado por: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Gobierno del Distrito Federal (GDF), el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México (FLACSO-MEXICO), la Universidad Panamericana; además de organizaciones de la sociedad civil como Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C, Grupo de Información en Reproducción Elegida A.C, Red por los Derechos de la Infancia en México, Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas A.C, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P.A.C, Elige Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos A.C. y por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El *Diagnóstico* está estructurado en 7 partes cuyas respectivas temáticas son: I. Justificación y el marco jurídico para su elaboración; II. información general sobre el contexto socio demográfico y la situación jurídico-política del DF; en las partes III,IV y V se encuentran los análisis por derechos de los núcleos de Seguridad Humana, Democracia y Derechos Humanos, y Sistema de Justicia;

finalmente, la parte VI se aboca a analizar la situación en la que se encuentran algunos grupos específicos dentro de los tres núcleos problemáticos, en la séptima y última parte se presentan las conclusiones generales y las correspondientes a cada núcleo incluyendo las recomendaciones generales.

El *Diagnóstico* llevó a concluir que las violaciones a los derechos humanos cometidas contra los distintos grupos analizados, requieren de acciones específicas de las autoridades gubernamentales; sin embargo, hasta el 2008 no existía una política pública integral y con enfoque de derechos humanos que garantizara el acceso y ejercicio de todos los derechos contenidos en los Núcleos de Seguridad Humana, Democracia y Derechos Humanos, Sistema de Justicia y Grupos de Población.

Además, en el *Diagnóstico* se dice que “Las acciones específicas diseñadas para un grupo de población pueden tener impactos de diverso tipo en otros grupos de población, por lo que se debe abordar desde una visión integral y no sólo sectorizada, desde la perspectiva de cada institución responsable”. (DDHDF, 2008, p.883)

B. Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Ahora bien, siguiendo con la misma lógica, se elaboró el *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* (PDHDF), el cual fue presentado en Agosto del 2009. Este programa representa la oportunidad para transformar las políticas, los programas y la legislación en el DF, esto con el fin de lograr el cumplimiento y las garantías de los derechos humanos para las personas que la habitan y transitan, es decir personas plenas de derechos. Este programa pretende convertirse en un programa de Estado, es decir busca trascender estilos, particularidades y periodos de gobiernos específicos.

El Programa se compone de cuatro partes: en la Parte I se exponen los antecedentes del proceso, el marco conceptual del Programa, el enfoque de derechos humanos y las estrategias transversales. En la Parte II se presenta el segmento total de este Programa, donde por grupo y derecho se hacen las propuestas de política pública y legislación para solucionar los obstáculos detectados en el Diagnóstico. La Parte III contiene las acciones legislativas en materia de derechos humanos para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las propuestas de reforma legislativa para el Congreso de la Unión. Finalmente, la Parte IV presenta lo relativo al mecanismo de seguimiento y evaluación del presente programa, donde se proponen los criterios para la composición y mandato de dicho mecanismo, la metodología de elaboración de los indicadores de derechos humanos que contiene este programa, así como los retos de cara a su implementación.(PDHDF,2009, p.40)

El programa no pretende ser exhaustivo por lo cual será necesario revisar y analizar temas que no se han contemplado en este primer ejercicio. Cabe mencionar para enriquecer la contextualización que el PDHDF es el primer programa local que se lleva a cabo a nivel mundial.

Dicho programa se puso en marcha oficialmente a los 25 días del mes de agosto de 2009 a través de un Acuerdo del jefe de gobierno del D.F; que establece la obligatoriedad del PDHDF para las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y entidades del DF. Posteriormente, el día 9 de Diciembre 2010 el Jefe de Gobierno del DF presenta ante la Asamblea Legislativa de la entidad una iniciativa de ley para culminar la institucionalización del PDHDF. Ya en la asamblea con 6 votos a favor y 2 abstenciones, en sesión realizada el 21 de Enero de 2011, la Comisión de Derechos Humanos de la ALDF aprobó el dictamen para presentar al pleno la iniciativa de ley del ya mencionado programa. De esta forma el 24 de Febrero de 2011 se sube a pleno y se aprueba esta iniciativa, así se respondía a una de las recomendaciones del diagnóstico de DH del DF, es decir elevar el PDHDF al rango de ley y de esta forma el programa se

convierte en una política de Estado, la cual ya no dependerá de quién tenga la mayoría en la asamblea o quién ostente el cargo de Jefe de Gobierno o quién dirija la Comisión de Derechos Humanos para poder llevar a cabo el programa.

Sin embargo, es hasta el día 30 de mayo de 2011 cuando se publica en la Gaceta Oficial del DF la Ley del PDHDF. Siguiendo la cronología del Diagnóstico, el programa y su aprobación como ley, podemos observar que este es un caso atípico en la puesta en marcha de un programa, pues generalmente primero se aprueban las leyes para que posteriormente de ella emanen los programas, proyectos o regulaciones según sea el caso.

C. Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

De acuerdo con la ley del programa del DH del DF, la implementación, seguimiento y evaluación, significa que todas las instituciones públicas del Distrito Federal, tendrían que hacer uso del programa para el diseño y elaboración de políticas públicas y presupuestos con enfoque de Derechos Humanos. Su implementación significa el cumplimiento y la garantía de los derechos humanos en la ciudad de México, y para ello es indispensable que todas las instancias públicas involucradas en este proceso asuman el compromiso del conjuntar esfuerzos para la realización de los derechos humanos.

Se ha descrito en párrafos anteriores cuál fue el tiempo del proceso para la publicación de la Ley del Programa de DH del DF. Así mismo, esta ley enmarca jurídicamente a la UACM, por tanto es elemental señalar aquellos artículos que serán tomados en cuenta para los propósitos de esta investigación.

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general en el Distrito Federal y tiene por objeto establecer las bases para la elaboración y actualización del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, su implementación, seguimiento y evaluación, así como establecer las bases de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos

en el Distrito Federal. Los beneficios que se deriven de esta Ley serán aplicables a todas las personas, grupos y colectivos sociales que habiten o transiten en el Distrito Federal. La aplicación de la presente Ley corresponde, en el ámbito de su competencia, a la Administración Pública centralizada y descentralizada del Distrito Federal, así como al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los Órganos autónomos por ley.

En otras palabras, el Art.1 de la Ley establece su aplicabilidad para toda la administración pública centralizada y descentralizada y para la administración de justicia del DF, así como para su órgano legislativo, también aplica para los órganos autónomos por ley entre los cuales se encuentra la UACM. El Artículo 3 establece la conceptualización para el manejo de la ley. En el mismo sentido, el Artículo 8, compromete a todas las instancias involucradas en el PDHDF a presentar al comité en el mes de enero de cada año un informe anual del avance de la implementación de las líneas de acción que les corresponden.

Cabe hacer mención también del Artículo 9, el cual considera que todas las instancias mencionadas en el Artículo 1 deben contemplar en su planeación, programación y presupuestación la implementación del programa a la que hace alusión esta ley.

Artículo 9.- Los derechos humanos son el fundamento para el diseño, ejecución, seguimiento y Evaluación de las políticas públicas en el Distrito Federal así como para la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos destinados a su cumplimiento; por lo tanto, los programas, acciones y prácticas de los entes públicos asegurarán el reconocimiento, la promoción, concreción, protección y defensa de los mismos, de conformidad con sus competencias y atribuciones, así como para el cumplimiento de la presente Ley.

Para finalizar con las referencias específicas al articulado de la Ley, también se debe mencionar el Artículo 11 en el que se establecen los principios que deben de ser tomados en cuenta para la realización de las acciones que se tomen para su implementación.

Artículo 11.- Las políticas públicas en materia de derechos humanos se sujetarán a los siguientes principios: I. Integralidad; II. Intersectorialidad; III. Participación social; IV. Universalidad; V. Intergubernamentalidad; VI. Coordinación; VII. Transparencia; VIII. Rendición de cuentas; IX. Igualdad; X. Equidad social; XI. Equidad de género; XII. Justicia Distributiva; XIII. Diversidad; XIV. Efectividad; XV. Territorialidad; XVI. Exigibilidad; XVII. No discriminación; XVIII. Sustentabilidad; XIX. Pluralidad; XX. Progresividad, y XXI. Máximo uso de recursos disponibles.

D. Ubicación de las Líneas de Acción para la UACM.

Por lo tanto, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), al ser contemplada en el PDHDF se le han asignado líneas de acción que debiera cumplir en su calidad de organismo autónomo, lo cual la vincula indirectamente a trabajar con dependencias del gobierno, además también se le han asignado líneas de acción como responsable directo y como corresponsable.

El total de líneas de acción en donde se involucra a la UACM son 96 de las cuales 30 están situadas en el Núcleo de Democracia y Derechos humanos, 4 en el Núcleo de Sistema de Justicia, 10 en Seguridad Humana y 52 en Grupos de Población.

El Núcleo de Democracia y DH, está compuesto por los capítulos 6, 7, 8 y 9 y en cuanto a sus 30 Líneas de Acción: 4 líneas vinculan a la UACM directamente como responsable, 23 son de vinculación indirecta como organismo autónomo y una línea la vincula como corresponsable directo en su calidad como UACM y otras

2 mas como organismo autónomo. De esta forma 22 debieron de implementarse en el corto plazo, 8 en el mediano plazo y 12 permanentemente.

Para el Núcleo de Sistema de Justicia, el cual se compone de los capítulos 10, 11, 12, y 13, las cuatro líneas asignadas para la UACM son de vinculación directa como responsable, tres de ellas debieron de implementarse en el corto plazo y la otra restantes en el mediano plazo.

Dentro del Núcleo de Seguridad humana, he dicho que son 10 líneas de acción, de estas, 5 son de vinculación directa como responsable, 3 de vinculación indirecta como organismo autónomo, una sola se vincula como corresponsable en su calidad de UACM, y una más como corresponsable en la forma de organismo autónomo, y de estas 10, cinco debieron de implementarse en el corto plazo, otras 4 en el mediano y 2 de ellas son de implementación permanente. Dicho núcleo se compone de los siguientes capítulos: 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20.

Por último el apartado más importante, pues en él se concentran la mayor parte de líneas de acción además de contener el mayor número de líneas de vinculación directa; este es el apartado de Grupos de Población el cual contempla los capítulos 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30, dicho núcleo contiene 52 líneas de acción, de las cuales 22 son de vinculación directa como responsable, 23 son de vinculación indirecta como organismo autónomo, 5 con participación como corresponsable directo como UACM, y dos más como corresponsable en la forma de organismo autónomo, de las misma forma 41 debieron ser implementadas en el corto plazo, 12 en el mediano plazo y 19 permanentemente.

Si se observa detenidamente, las sumas de las líneas de acción con respecto a su vinculación y con el plazo de su implementación, se puede ver que no hay suma lógica, esto se debe a que en algunos casos, las líneas de acción contienen dos tiempos de implementación es decir pueden contener corto y mediano plazo según sea el caso y en cuanto a la vinculación puede ser que la UACM aparezca como responsable y corresponsable en una misma línea de acción.

Para contextualizar mejor lo descrito en párrafos anteriores, se hace necesario explicar que el PDHDF establece y entiende por:

- Corto plazo: que la o las unidades responsables deberán concluir la implementación de las líneas de acción que les fueron asignadas a más tardar en Diciembre de 2010, cabe decir que este plazo se asignó a aquellas líneas de acción con carácter de urgente de acuerdo a organismos internacionales.
- Mediano plazo: la línea de acción que tenga este carácter debe de ser implementada a más tardar en 2012. Este plazo se estableció de acuerdo al grado de dificultad para llevarla a cabo, o cuando se consideró que la elaboración y aprobación de iniciativas o reformas podrían tener una duración a la de un año, se deja a libre albedrío de cada instancia responsable de acciones con este plazo, para que sean ellas las que fijen la fecha de inicio, siempre y cuando la conclusión se logre dentro del plazo definido.
- Largo plazo: implementación de la línea de acción más allá del 2012 este plazo es solo para excepciones, las cuales requieren de obras urbanas de gran escala.
- Permanentes: líneas de acción que no pueden dejar de aplicarse hasta que se garantice el cumplimiento de las obligaciones del Estado en cada caso particular.

Hasta aquí con los conceptos que componen los principales documentos de análisis de este trabajo recepcional, ahora, proseguiré con los referentes teórico conceptuales de esta investigación.

2. Referencias teórico-conceptuales

Es necesario hacer una diferenciación de los términos *Polity*, *Politics* y *Policy*. El primer término hace referencia a la noción de Estado como el entramado jurídico- político en un territorio determinado, el segundo término *Politics*, se entiende como los procesos de competencia, negociación y ejercicio del poder; el tercer término, *Policy*, se entiende como curso de acción (estrategias o secuencia de decisiones conectadas) encaminadas a un fin.

Teniendo la distinción de estos términos, se observa que el término que aplica para las políticas públicas, es el de *Policy*. Según Lasswell las políticas públicas son aquellas estrategias encaminadas a resolver problemas públicos. El enfoque de políticas públicas tiene 2 dimensiones: por un lado, el estudio de la multicausalidad y, por otro lado, de los procesos decisionales y el conocimiento de la mejor opción para lograr las soluciones.

Ahora bien, el ciclo de las políticas públicas es el conjunto de etapas de decisiones y acciones. El mencionado ciclo puede verse como un marco de referencia que puede servir para darle sentido a los procedimientos que conforman una política pública, el hecho de que sea un proceso, o un ciclo y que pueda entenderse como marco referencial, no quiere decir que se tenga que recurrir a una visión lineal de las cosas, es decir el ciclo de las políticas en la práctica no es lineal, las etapas de la PP pueden sobreponerse unas a otras, es decir, puede ocurrir que estas etapas no se den sucesivamente o que se lleven a cabo en un orden establecido.

Las principales fases del ciclo de las políticas públicas son las siguientes: 1) la identificación y definición de problemas; 2) la formulación de políticas; 3) la formulación del programa o adopción de la decisión; 4) la implementación; 5) la evaluación. Existen varias propuestas para la concepción del Ciclo de PP.¹ Sin

¹ Idea devenida de Ojeda Mendoza, G. (2006). "El Ciclo de vida de las Políticas Públicas y la riqueza y complejidad del proceso de las políticas públicas", en: *Teoría y Ciclo de las Políticas Pública* (cap. 1). Recuperado el 30 de agosto de 2011, disponible en: <http://www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/eco/lec/vlec021.pdf>

embargo entre esta pluralidad hay dos constantes: la Implementación y la Evaluación.

La primera idea que nos llega a la mente cuando escuchamos proceso de la política, nos remite a las estructuras del poder, es decir en el gobierno y en sus órganos de representación, podemos llegar a ver a estos como los omnipotentes, donde solo hace falta la voluntad política y tomar las decisiones, entonces desde esta visión la PP queda reducida al cumplimiento cabal por parte del aparato burocrático para la solución de los problemas públicos, desde este imaginario parecería que la política pública no tiene mayor dificultad, sin embargo durante su implementación “desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones, la implementación se vuelve un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva”.(Aguilar,2003,p.17)

Por tanto, se hace indispensable el estudio de la implementación por ser parte fundamental del ciclo de PP.

A. Implementación

Prestaré especial atención a la etapa de implementación en este marco teórico, pues será la base para esta investigación. En este aspecto tomo como punto de partida la antología de políticas públicas que lleva por nombre *La Implementación de las Políticas* de Luis F. Aguilar Villanueva.

Luis F. Aguilar nos dice que el significado del término implementar se deriva de la lengua inglesa, que en su primera acepción significa llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar; entonces vemos que los significados del término denotan que el objeto tiene carencia de algo por tanto se haría indispensable terminarlo.

Desde su perspectiva, la implementación será el conjunto de acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y eslabonar y que su efecto será el acontecimiento terminal previsto y preferido. No obstante nos remite a más definiciones que a continuación mencionaré.

La implementación consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas.... No se puede terminar lo que ni siquiera ha comenzado. (Aguilar, 2003, p.45)

Por otra parte, dentro de la implementación pueden ocurrir diversos problemas o defectos de implementación. Este autor nos dice al respecto, que defecto de implementación no sería la falla en la puesta en marcha sino la incapacidad de seguir adelante, con seguir adelante se refiere a la capacidad de forjar los eslabones necesarios de la cadena causal para conseguir los resultados deseados.

La implementación es el proceso que intencionalmente establece y realiza la conexión causal y que si cae en defectos o incumplimientos, rompe el nexo causal y lleva al fracaso la política. (Aguilar, 2003, p.46)

Entonces, de estas aseveraciones surge otra definición de lo que debe significar implementación: "La implementación será entonces esa secuencia programada de acciones (La cadena subsiguiente de causalidad) que conlleva muchos actores y muchas operaciones reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que buscan con esos medios específicos (financiamientos y subsidios públicos) producir el evento aspirado como fin (empleo de minorías).

De esta forma, podemos ver que en los pasos de la implementación, son puntos donde convergen muchos actores, intereses, puntos de vista de la forma de implementar y visiones diferentes sobre un mismo fin.

Por tanto, Aguilar Villanueva afirma que lo que se implementa, en un sentido amplio, es la hipótesis causal que constituye la política, que en un sentido circunscrito es el objetivo, el evento aun irrealizado pero esperado y calculado como efecto ultimo de un proceso causal, puesto en marcha por determinadas condiciones iniciales y continuado por la cadena de acciones de implementación.

Con esta aseveración, encuentra, que hay un doble sentido de implementación: “Es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y ese proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva”. (Aguilar, 2003, p.47)

Como se infiere, dentro del proceso de implementación existen diversos actores, intereses y visiones distintas, que pueden ayudar u obstaculizar el proceso de convertir la política en una realidad efectiva. A esto podríamos llamarle defectos de implementación: aquello que no fue previsto en el diseño, pero es una realidad que bien podría ayudar u obstaculizar el proceso, es decir aquellas cuestiones que impiden la conexión entre eslabones o en el peor caso llegar a romperlo.

Como defectos de implementación, se muestra una lista de lo que podría ser: “estos problemas deberían ser llamados con su nombre propio: oposición política, financiamiento errado, incompetencia técnica, indolencia burocrática... sobre todo en el punto que concierne a las acciones que se desprenden de las condiciones iniciales, éstas pueden ser mal cumplidas o nunca efectuadas por causas de incompetencia, desorden, corrupción, pereza...de las burocracias públicas o de las organizaciones privadas que (por ejemplo, vía favoritismo clientelistas) recibieron el encargo de llevar a la práctica las decisiones gubernamentales”. (Aguilar, 2003, p.48)

Sin embargo, son considerados defectos o problemas de administración, organización, aptitud y ética profesional, entonces hablaríamos de un problema de implementación, cuando, “a pesar de ser indudable la aptitud técnica y la responsabilidad de las organizaciones participantes, a pesar de haber consenso, entorno de los objetivos y los medios (las condiciones iniciales), el desarrollo de la política se desvía, atrasa, frena...con el resultado final del incumplimiento o fracaso de la política” (Aguilar, 2003, p.49)

Entonces, se anota, qué factores impiden el proceso, que en el imaginario debería ser fluido y sin contratiempos y que lo transforman en una acción lenta o inconclusa.

A estas cuestiones, se ofrecen los siguientes determinantes.

The Complexity of Join Action (la complejidad de la acción conjunta):

El primero de estos factores es la multiplicidad de participantes y perspectivas: diferentes individuos y organizaciones, gubernamentales y civiles, intervienen por las más diversas razones e intereses (a manera de ejemplo, porque poseen jurisdicción sobre la materia de la política o de su implementación, perciben que sus intereses pueden ser reforzados o debilitados en el proceso, tiene una opinión sobre cómo hacer las cosas, se encargan técnicamente de la apuesta en práctica). (Aguilar, 2003, p.49)

A esta diversidad, de la incompatibilidad entre los agentes gubernamentales y los participantes civiles, podría ser por la siguiente clase de fenómenos: “ Los participantes en el programa gubernamental perciben: a) directa incompatibilidad con otros compromisos, b) no hay incompatibilidad pero si preferencia con otros programas, c) tiene compromisos simultáneos con otros proyectos, d) dependen de otros que no comparten el mismo ánimo de urgencia en la realizaciones del proyecto, e) diferencias y opinión sobre el liderazgo y las funciones propias de la organización, f) diferencias legales y procedurales, g) acuerdos acompañados de falta de poder para llevarlos a cumplimiento”. (Aguilar, 2003, p.50)

El segundo determinante es: *The Multiplicity of decisión and Clearance points*, en este se encontró que “Cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa pueda seguir adelante se le llamara un punto de decisión. Cada punto en el que se requiere que un participante por separado de su aprobación se le llamará claro”².

Dicho de otro modo, todo proceso de implementación tiene varios puntos de decisión-conlleva a determinadas decisiones de acción colectiva-y cada decisión a tomar tiene varios claros-conlleva la aprobación de varios actores que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa (Aguilar, 2003, p.51)

Para encontrar los puntos de decisión y los claros es necesario darnos a la tarea empírica de localizarlos y enlistarlos. Para esto se propone lo siguiente:

a) Las decisiones de colaboración que son indispensables para que la implementación de la política avance; b) los actores personales o las organizaciones cuya intervención en los diversos puntos de decisión sea indispensable para la marcha de la política; c) identificar y sumar los puntos de decisión; d) identificar y sumar los claros, las aprobaciones que es indispensable concedan los participantes singulares. Podríamos añadir e) la identificación de cuáles actores pueden ser calificados de independientes en sentido estrictos y cuáles son dependientes (por razones económicas, políticas e ideológicas). (Aguilar, 2003, p.52)

Como podemos ver los puntos de decisión y los claros son fundamentales en la implementación de las PP, de ellos depende que la implementación sea un éxito o un fracaso, las posiciones de los participantes pueden cambiar el curso de los resultados, por tanto se hace indispensable poner atención al contexto

² Pressman Jeffrey L. y Aaron Wildavsky, “La complejidad de la acción conjunta”, en: Aguilar Villanueva Luis, (2003), *La Implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México,p.51

organizacional de la institución que llevara a cabo la implementación de una PP. “se puede afirmar que el retraso del programa es en función del número de puntos de decisión, del número de participantes independientes en las decisiones, de la dirección e intensidad de sus preferencias, y de la magnitud de los recursos que están dispuestos a invertir para influir en las decisiones”. (Aguilar, 2003, p.53)

Por otro lado, la implementación puede ser vista como un juego en el cual los jugadores aplican sus estrategias para influir en la implementación. Aguilar Villanueva hace alusión a E. Bardach para tratar de explicar la implementación como juego, y nos dice que la implementación es el proceso de ensamblaje de los numerosos y diversos elementos del programa, y que estas partes se encuentran dispersas en diferentes manos independientes y que por tal motivo se hace indispensable la persuasión y la negociación, para que las partes cooperen en el ensamblado del programa que están bajo su control.³

³ Es importante rescatar la perspectiva que nos dan Meny y Thoenig, del estado del arte sobre los estudios de implementación. Nos dicen que en los años setenta, una literatura científica especializada se adueña progresivamente del tema de la ejecución de las PP; y que una referencia clásica sería el estudio realizado por la Universidad de California de Berkeley por Pressman y Wildavsky en 1973.

Para Meny Thoenig el trabajo de Pressman y Wildavsky no se caracteriza por una gran originalidad, pues solo enumera la larga lista de errores, obstáculos, distorsiones y disfunciones a los que se ve sometido el programa desde su concepción en Washington. “La situación se complica debido a la implicación de innumerables intermediarios, servicios públicos y organismos locales en la gestión. Pressman y Wildavsky no ofrecen un nuevo modelo explícito: desde su punto de vista, la ejecución sigue una secuencia lineal, unidireccional, en la cual lo de arriba, o la cúspide, condicionan lo de abajo, o las condiciones de acción en la base sin ningún tipo de retroacción. No obstante, el libro merece una lectura atenta porque señala dos vías estimulantes. Por una parte, anula toda diferencia entre actores políticos y actores técnicos, ya que cada uno a su modo contribuye a pervertir el proceso. Por otra parte, para Wildavsky y Pressman, toda realización, toda acción, esté o no en línea de la política formulada al comienzo, significa una actividad de puesta en práctica”.

De esta forma la implementación puede ser vista como un escenario en el que intervienen actores que no permanecen neutros ni pasivos, por lo que los autores inciden que, el contenido de una política pública está condicionado tanto por su ejecución como por la decisión. Es a partir de esta perspectiva que numerosos estudios han tenido por objeto construir una teoría política y no una teoría gestiona

ría. Bardach otro investigador de Berkeley, observó que “en efecto, los ejecutores adoptan posiciones frente al tema: distracción de los recursos, deformación de los objetivos, elusión de los controles exteriores, uso de la ley para aplicarla a otras políticas públicas”. En este sentido los ejecutores comienzan a parecer jugadores los cuales desarrollan estrategias y tácticas, antes, durante y después de la implementación. A su manera, el ejecutor es un empresario político.

Vemos que el “Ensamblaje y política son las dos características fundamentales del proceso, a las que hay que sumar una tercera y decisiva, la de ser un sistema de juegos que se relacionan entre sí de manera laxa”⁴.

Aguilar (2003, p.63) cita a Bardach, quien entiende por juego: “las estrategias y técnicas de interacción- la interacción estratégica-por medio de las cuales entran en relación recíproca actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa o la política contempla como componentes necesarios para la producción del evento deseado”.

Este autor es más preciso al explicar que en el fondo del juego de la implementación, la cuestión central es tener control sobre el proceso, y que este control puede ser traducido en estrategia y táctica de ahí la conceptualización de juego.

Bardach (1977) citado por Aguilar (2003:63) señala que “El proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den control”.

Bardach, identifica 4 tipos de efectos adversos en el juego de la implementación y los efectos negativos que generan, 1) el desvío de recursos, especialmente del dinero, que debería ser usado para obtener o crear ciertos elementos del programa; 2) la distorsión de los objetivos de la política, estipulados en el mandato original; 3) la resistencia a los esfuerzos que de manera explícita y hasta institucionalizada se lleva a cabo con el fin de lograr un control administrativo de las conductas; y 4) la disipación de las energías personales y políticas en jugar juegos que hubiera sido mejor canalizar hacia acciones constructivas del programa. Cada efecto adverso contiene diversos tipos de juego,

⁴ Bardach E., “El juego de la implementación”, en: Aguilar Villanueva Luis F., (2003), *La Implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, p.62.

como por ejemplo para el primer efecto serían: Easy Money, Budget Game, Easy life, Pork Barrel.

La Implementación desde abajo: la segunda generación de estudios, es otra perspectiva relevante de este proceso de la PP. Es una forma de ver la implementación, que fue desarrollada por Williams y Elmore, Berman y Mclaughlin, con base en las investigaciones de Lipsky sobre la importancia de los street-level bureaucrats.⁵

Estos autores coincidieron en afirmar que fuertes supuestos jerárquicos habían influido en el diseño y la investigación de la implementación. Políticos, altos funcionarios y asesores partían de la premisa de que la fase realmente problemática de una política era la toma de decisión. (Aguilar, 2003, p.78)

Es decir, que la implementación como parte de la PP no tendría problemas para llevarse a cabo si se ejecutaran fielmente las indicaciones técnicas, organizativas y operativas. Desde esta perspectiva la implementación debería de correr de arriba hacia abajo en la estructura organizacional sin menor problema, desde esta óptica los empleados públicos son simples ejecutores obedientes a las órdenes de los altos funcionarios, así, no se contempla la apatía de los empleados y mucho menos la resistencia que ponen hacia una PP.⁶

⁵ Con respecto a este punto Meny y Thoenig nos dicen que:

“La formula bottom up seduce, aun cuando analíticamente parece más critica que constructiva. En un importante artículo, Elmore propone por su parte un razonamiento de retroceso o *back-ward mapping*, que aplica a las políticas de empleo para la juventud (Elmore, 1987). Hay que abandonar lo que llama <la noble mentira de la ciencia administrativa>, o sea, la idea de que quienes deciden controlan o pueden controlar a los ejecutores”.

“Este razonamiento invertido permite determinar el punto de contacto más inmediato entre el problema y la política, en un mundo donde ni los políticos ni los decisores resuelven los problemas, si no las personas más próximas al comportamiento o la situación que se pretende resolver”.

⁶ También los investigadores Yves Meny y Jean Claude Thoenig nos hablan de este enfoque top-down, nos dicen que culturalmente se subestima el momento de la implementación, en este sentido se puede decir que se le quita importancia al papel de los ejecutores. Quienes deciden actúan en la escena política, los que ejecutan se despliegan en los aparatos burocráticos.

Nos dicen que tres creencias estructuran este razonamiento:

En este enfoque dominante, llamado después Top-down, se imputan los problemas a la implementación o la intervención de muchos poderes durante el proceso, a la desorganización de las organizaciones, al comportamiento irresponsable de los operadores, puesto de manifiesto en la evasión de tareas, resistencia a reglamentaciones, bajo desempeño....En consecuencia, la solución recomendable es fundamentalmente la creación de un aparato (espectacular o sutil) de controles mediante reglamentos, hombres de confianza, sanciones, incentivos....establecido y manejado por un cuerpo directivo enérgico y supervisor, con el fin de garantizar la fidelidad y la conformidad de los operadores en los términos de la decisión o del programa de gobierno. (Aguilar, 2003, p.79)

A esta visión, los investigadores contrapusieron otra manera de entender y practicar la implementación. Ponen acento en que implementar, es poner en operación una política a través de una organización concreta, que tiene operadores específicos, en una localidad determinada, es decir se toma en cuenta el contexto donde se lleva a cabo la implementación.

-
- La primacía jerárquica de la autoridad. La administración, que es la espina dorsal de la implementación, se parece a una pirámide jerarquizada y centralizada. La orden es suficiente para que los decisores, situados en la cúspide, sean obedecidos progresivamente hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base
 - La distinción entre el universo político y el mundo administrativo. Hay dos esferas radicalmente distintas en la actividad pública. Una corresponde a los responsables elegidos por votación. Otra reúne a los funcionarios. Cada procede con normas específicas.
 - La búsqueda del principio de eficiencia. Existe en el seno de las organizaciones un principio fundador que ordena la buena gestión diaria: la optimización de los recursos y los resultados. La eficiencia deriva de métodos de trabajo, de procedimientos científicamente establecidos a los que toda persona que se considere racional debe adherirse.

Esta visión minimiza el significado de la implementación, por lo cual a los implementadores se les da poca autoridad discrecional y ninguna libertad de acción de tipo político. Según esta óptica, existe una separación entre la concepción de una política y su ejecución, así se afirma que una política no se anuncia realizándola sobre el terreno; preexiste a su ejecución.

“Esta perspectiva se denomina a menudo top-down en la literatura anglosajona. Describe la puesta en práctica como una secuencia lineal que desciende del centro hacia la periferia. Lo alto gobierna por la definición del sentido y de los fines, y por el mantenimiento de la autoridad. La base política, por conformidad a la jerarquía y por apropiación instrumental.

De esta manera, se abandona la idea, de que *Field Implementation*, por parte de los burócratas llevaría con éxito la consumación de la política, esto significó rescatar y resaltar la importancia de la organización local o como le llaman la Agencia y de sus operadores *street-level bureaucrats*, los cuales al final de cuentas son los que implementan la PP, es decir son los que interactúan con la masa de gente beneficiada por la misma.

En este nuevo enfoque se busca *Performance not conformance*, rendimientos no subordinación. A la inversa, en la visión canónica de la administración pública, inspirada por el supuesto de la jerarquía, se juzga como éxito el cumplimiento oportuno y cabal de los términos de la legislación y del programa de gobierno. (Aguilar, 2003, p.82)

Dentro de estos términos, los autores proponen entender la implementación de la manera que plantea (Williams, I, 1975, citado por Aguilar, 2003:82) “Para aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos básicos de una política, la implementación debería ser el desarrollo realista de la decisión de acuerdo con las condiciones del contexto local”.

La concepción de contexto local fue retraducida y refinada por Paul Berman para dar origen a lo que llamó *intitutional setting* que es el determinante del desarrollo y resultado de una política, el contexto institucional está estructurado y es introducido en dos niveles para su análisis y explicación: micro y macro implementación.

Entiéndase por macroimplementación: “Todo el proceso de generación y cumplimiento de las condiciones necesarias para que una política pueda ser puesta en práctica en el ámbito determinado de una localidad”. (Berman y McLaughlin, 1974; McLaughlin, 1976; Berman, 1978, 1980 citado por Aguilar, 2003, p.83)

Y entiéndase por microimplementación: “El proceso concreto de prestación de servicios, ordenado por una política y que las organizaciones y agentes locales

llevan a cabo con sus patrones particulares de gestión y rendimiento para una población determinada”, (Berman y McLaughlin, 1974; McLaughlin, 1976; Berman, 1978, 1980 citado por Aguilar, 2003, p.83)

Existe una relación entre lo macro y lo micro, y es lo que el autor denomina “Adaptación Mutua”, es decir el éxito del diseño (macroimplementación) depende del desempeño local de servicios (microimplementación). La adaptación es entonces tanto una prescripción normativa como una variable observable y decisiva en el desarrollo de una política.

Otra perspectiva importante sobre el tema de implementación, es la que nos dan Joan Subirats y Peter Knoepfel. Para entender su perspectiva es importante explicar dos conceptos que son la base de lo que ellos parten para la implementación, los conceptos son: Programa de Actuación Político Administrativo (PPA) y el Acuerdo de Actuación Político Administrativo (APA).

El PPA lo entienden como:

Se trata de un momento específico de decisión en el que se fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la acción pública. Por otra parte el PPA contiene también decisiones respecto al proceso y la organización administrativa que deberán permitir la implementación de la política pública. Precisamente denominamos, como acuerdo (de actuación) político administrativo (APA) ese aspecto más operacional indudablemente vinculado a la decisión tomada. (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varonne, 2008, p.151)

Los autores nos dicen que el PPA incorpora las normas y actos reglamentarios que las legislaciones, gobiernos, los organismos y las autoridades consideran necesarios para la aplicación de la política. En el PPA se encuentran los objetivos alcanzar, así como los derechos y las obligaciones impuestos a los grupos objetivo. Estas disposiciones se componen “desde un punto de vista formal, de diversos documentos escritos, sobre todo leyes, decretos y acuerdos

administrativos, ordenes de implementación y directrices administrativas, los cuales se adoptan a diferentes niveles institucionales” (Subirats, et al., 2008, p.152). En concreto, es el material normativo de una política pública.

Para el análisis del PPA es necesario revisar sus cinco elementos constitutivos, normalmente este proceso solo puede llevarse a cabo con base en el material normativo de la PP. De los cinco elementos tres son de carácter sustantivo: objetivos, elementos evaluativos y elementos operativos; los otros dos elementos son de carácter institucional, que tiene que ver con el acuerdo de actuación político administrativo y los elementos procedimentales.

Estos elementos podemos entenderlos como:

Objetivos: definen el estado que se considera satisfactorio (o mejor del escenario de partida) y que se pretende alcanzar a través de una solución adoptada. Describen por así decirlo, el estado social deseado en un momento y ámbito de acción determinado una vez que el problema ha sido asumido como tal y se ha tratado de buscarle una respuesta.

Elementos evaluativos: Los PPA de las políticas operan con objetivos relativamente concretos (y ello está asociado normalmente con elevados requerimientos técnicos), incluyen indicaciones acerca del tipo de datos que deben obtenerse a fin de determinar exactamente el nivel de realización de los objetivos. Dichas indicaciones se extienden a elementos tales como el periodo y las técnicas a emplear (con especificaciones procedentes de las ciencias naturales, sociales, estadísticas o económicas) que permiten obtener dicha información e, incluso, la forma en que debe interpretarse.

Elementos operativos: definen las modalidades de intervención (o las medidas previstas) para alcanzar los objetivos de una política pública. Además concretizan la hipótesis de intervención y precisan la hipótesis causal toda vez que definen los grupos-objetivo a los que tales medidas se aplican. Estos elementos del PPA son los que, sin duda, mejor caracterizan una política pública ya que, además de definir los grupos objetivo, determinan los derechos y obligaciones que

directamente se les confieren, así como el grado, tipo, amplitud y calidad de las intervenciones públicas previstas.

Se utiliza el término elemento operacional ya que define las modalidades de acción sobre los grupos-objetivo, este tipo de intervención puede llevarse de varias formas pero los autores solo mencionan las cuatro principales formas de elementos operativos:

- La vía reguladora se basa en prohibiciones, en obligaciones, o en la atribución de diversos derechos que pueden ser objeto de sanciones en caso de no respetarse sus límites. En este sentido, esta modalidad pretende influir directamente en el comportamiento de los grupos-objetivo.
- La vía incentivadora tiene un carácter más indirecto que la precedente ya que opera a través de transferencias financieras que tiene como objetivo influir sobre el comportamiento de los grupos-objetivo por medio del *signal prix*. La “incentivación” puede ser de carácter negativo (impuestos) o positivo (desgravación fiscal, subvención) y como objetivo puede tener el de lograr efectos redistributivos.
- La vía persuasiva se sirve de estrategias de información a fin de convencer a los grupos-objetivo de adoptar conductas que van en el sentido de los objetivos de la política. Este tipo de acción pública frecuentemente se utiliza para acompañar otras formas de intervención.
- La provisión directa de bienes y servicios a la población. Esta modalidad busca facilitar la conducta esperada de los grupos-objetivo. Su utilización por ejemplo en el ámbito ecológico, llevará a la construcción de una depuradora; en el ámbito de la salud llevará a la construcción de hospitales y centros médicos, y en el ámbito de la lucha contra la pobreza se traducirá en la construcción de un albergue para personas sin techo, etc.

Acuerdo de actuación político administrativo y recursos: como se ha señalado el PPA señala las autoridades y los servicios administrativos competentes, así como

las reglas para la implementación de una PP, también los recursos necesarios para llevar a cabo nuevas actividades. De esta manera la puesta en marcha de tales estructuras se traduce a la atribución de nuevas tareas a servicios ya existentes.

Sin embargo los recursos humanos, financieros y otros, se deciden de manera global cuando se aprueba el presupuesto de los servicios involucrados. Algunos PPA tiene clausulas de financiamiento particulares o establece todo un nuevo entramado de servicios que se le atribuyen a la implementación de la nueva PP.

Los APA deben de adaptarse de buena forma a las organizaciones pertenecientes a los diferentes niveles de toma de decisiones, pues éstas inciden en la conducción de las PP. Los APA mal adaptados a esta fragmentación institucional pueden provocar deficiencias en el proceso de implementación y por consiguiente, disminuir el alcance de los elementos sustantivos del PPA.

Elementos procedimentales: las autoridades y los servicios administrativos que intervienen en las políticas, deben hacerlo respetando las disposiciones institucionales que enmarcan al PPA. Es decir respetando el Estado de derecho y la democracia, en este sentido se busca la interacción de los grupos-objetivo, los grupos beneficiarios y las autoridades, garantizando la transparencia de los intercambios de información, de medios, de prestaciones financieras, etc.

La estructura real del APA, tras la fase de acomodación real que se da en el juego entre actores, puede llegar a desviarse de los estándares normativos. Es decir, pueden existir variaciones importantes entre las formas de acción previstas en la programación de la política pública y aquellas a las que los actores recurren en la realidad.

La estructura de un APA no consiste en una mezcla caótica de autoridades y servicios administrativos diversos que interactúan con el exterior bajo formas que varían constantemente. Por el contrario, esta estructura se articula conforme a las interacciones ordenadas que tienen

lugar entre los diferentes decisores. Con el objetivo de crear relaciones funcionales, previsibles y estables, los PPA prevén una multitud de reglas institucionales que permiten organizar las interacciones procedimentales así como el acceso a los recursos. (Subirats, et al., 2008, p.162).

Ahora bien la coherencia y legalidad entre los elementos PPA, es muy importante, pues al analizar empíricamente la programación de una PP, se debe tener en cuenta la lógica interna y el reforzamiento o el debilitamiento recíproco de los elementos del PPA (coherencia interna). También debe de analizarse la compatibilidad de estos elementos con otras políticas públicas para tratar de evitar contradicciones (coherencia externa).

Según los autores con los cinco elementos descritos con anterioridad, se puede lograr un análisis que permita identificar las contradicciones entre los elementos constitutivos del PPA. En este sentido se podrían detectar las incoherencias entre los elementos que puedan afectar la calidad y la cantidad de los *outputs* de la PP.

En tales casos hablamos de <<déficit de implementación (pre)programado>> los cuales no se pueden imputar a los responsables de la implementación sino a las instancias encargadas de la formulación de la política. Así, la ausencia de actos formales (*outputs*) de implementación de una política pública puede explicarse, por ejemplo, por el hecho de que el PPA presupone un acuerdo de actuación político-administrativo (APA) de implementación mal planteado o <<inadaptado>>, dada su incapacidad de realizar los objetivos y las prestaciones previstos por la política. (Knoepfel y Weidner, 1982, citados en Subirats, et al, 2008, p.164).

Siguiendo la misma línea, los autores nos dicen que existen tres dimensiones de análisis para los PPA, estas dimensiones se identifican a través de la comparación de los PPA entre países, regiones o sectores en el ámbito de la PP.

Las tres dimensiones propuestas por los autores son:

- PPA detallado versus programa marco: los PPA pueden variar de un país a otro o de un espacio político a otro según que sus contenidos sustantivos sean más o menos limitados.
 - Un contenido sustantivo limitado del PPA puede corresponder a un grado de concreción débil (clausulas generales) o a que sólo un número limitado de elementos sustantivos se reglamenten a nivel del PPA. Esto permite a los actores de la etapa de implementación un margen de maniobra considerable, facilitando el tomar en consideración las circunstancias locales particulares para la resolución de casos individuales. De esta manera, pueden desarrollarse, para una misma política pública (nacional o incluso regional) formas de implementación muy diferentes.
 - Un contenido sustantivo amplio del PPA puede caracterizarse por una reglamentación abundante de la mayoría o de todos sus elementos constitutivos, o por un grado de concreción muy elevado. En este caso se observa la intención de los actores responsables de la programación de dejar a las autoridades a cargo de la implementación un margen de maniobra ínfimo.
- PPA y esferas de gobierno (PPA centralizados versus descentralizados): la distribución de las decisiones de orden legislativo y reglamentario entre las diferentes esferas político-administrativas, tienen por objeto orientar la implementación, y puede variar de un país a otro. Una reconstrucción rápida de la estructura de competencias permite al analista atribuir los cinco elementos del PPA a los niveles central, regional o local.
- PPA sustantivos versus institucionales: debemos recordar que los PPA no contienen solamente elementos sustantivos, sino que incluyen también decisiones institucionales que regulan la organización de su implementación, la dotación que de los diferentes recursos se otorga a los actores, así como los procesos administrativos y judiciales a aplicar. Estas

reglas regulan el funcionamiento interno del APA y sus interacciones con los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terceros.

Las cuestiones organizacionales y procedimentales generalmente suscitan un interés secundario, a pesar de que tales elementos pueden, a fin de cuentas, ser los que determinen en mayor medida la calidad de la implementación y de los efectos finalmente inducidos.

Ahora bien, como ya sabemos, el acuerdo de actuación político-administrativo de una política pública representa el conjunto de actores públicos y paraestatales que están a cargo de su implementación, en este sentido la mayoría de las decisiones relativas a la designación de las autoridades y los servicios administrativos competentes, generalmente se toman a nivel del PPA. Sin embargo, es posible que nuevas decisiones, debidas al juego indirecto de algunos actores concreten, e incluso modifiquen, estas disposiciones legales y reglamentarias en el momento de implementación final.

El APA al igual que el PPA, tiene elementos constitutivos. El APA no integra exclusivamente actores públicos, este se extiende a los actores privados que tienen atribuidas o delegadas responsabilidades propias de los poderes públicos y en este sentido participan como iguales en la producción de acciones concretas (outputs). De hecho, el APA vincula a estos actores a través de reglas institucionales, formales e informales, que regulan las atribuciones y funciones específicas sobre el ámbito en cuestión.

Podemos observar que un APA puede interpretarse como la base organizativa y procedimental de una PP. Es el entramado de actores públicos y privados a cargo de la implementación, sin por ello englobar o agotar el conjunto del sistema de actores del espacio de la política pública implicados en el problema a solucionar.

Los APA reúnen, actores estatales, regionales e incluso municipales en los países descentralizados; actores centrales, desconcentrados y, en una medida

ínfima, descentralizados, en el caso de los países más centralizados. Estos actores pueden pertenecer a diferentes organizaciones administrativas. En este sentido debe de existir una coordinación, incluso una verdadera cooperación, para que el APA aplique los elementos sustantivos del PPA que las autoridades políticas han determinado.

También para el análisis comparativo del APA, los autores han distinguido dimensiones internas y externas. Las dimensiones externas ayudan a situar el APA respecto a su entorno, las internas permiten definir el funcionamiento del APA. Se señala que los APA como redes de acción pública varían en una gran cantidad de dimensiones y que no hay acuerdo entre los diferentes autores en cuanto a la pertinencia y capacidad explicativa de dichas dimensiones.

Nuestros autores consideran cinco dimensiones internas para caracterizar la estructura de un APA: a) la cantidad y tipo de actores, b) el grado de coordinación horizontal, c) el grado de coordinación vertical, d) el grado de centralización de los actores clave y e) el grado de politización. Estas dimensiones pueden servir para diseñar una tipología de los APA, pero este no es nuestro objetivo en esta investigación por lo cual no desarrollaré más este tema.

Con la definición, descripción de los conceptos y componentes del APA y PPA podemos entender lo que los autores entienden por implementación. Al igual que Aguilar Villanueva, estos autores comienzan precisando que <implementation> en la noción anglosajona se utiliza para designar todas las actividades de ejecución de una legislación y que en el término alemán del <Forschungsverbund Implementation Politischer Programme> se engloba en la implementación todo proceso político administrativo que surja de una decisión parlamentaria.

Los autores proponen entender la implementación: como el conjunto de procesos que tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública. Por tanto en esta definición no se incluye la creación reglamentaria por parte de las autoridades de los PPA y APA a través de

órdenes o de simples decisiones gubernamentales. Aunque estas actividades se dan en la fase posparlamentaria, es necesario distinguir entre la fase de programación y la fase de implementación, en concreto, distinguir la etapa de la ejecución en la práctica y la etapa de las normas legales y reglamentarias que regulan la intervención estatal.

La implementación tal como la acabamos de definir no incluye exclusivamente la producción de todo tipo de actividades concretas (sobre todo los actos administrativos), si no también todos los procesos concernientes a la planificación y que son necesarios para llevar a cabo dichas actividades de ejecución. Nos referimos a los planes de acción, dado que estos fijan prioridades en el tiempo, en el espacio y entre los grupos sociales para la aplicación del PPA. Efectivamente, una vez que están disponibles estructuras, recursos y procedimientos de coordinación entre actores públicos y privados, el siguiente paso de toda política pública debe ser el establecimiento de los mecanismos adecuados para que se produzca el cambio postulado. (Subirats, et al, 2008, p.184)

De acuerdo a lo anterior, definen la implementación como:

El conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que forman parte del Acuerdo de Actuación Político-Administrativo (APA); enmarcadas por un Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA) (a través de un conjunto de normas legislativas y reglamentarias más o menos flexibles y favorables a los intereses de diversos actores) que regulan las reglas institucionales específicas a la política en cuestión, y realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar:

- La constitución de una red de acción pública que estructure los contactos entre la administración formalmente competente (APA), otros servicios administrativos implicados, los grupos objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terceros.

- La concepción de una estrategia de implementación bajo la forma de planes de acción, que tenga en cuenta los análisis actualizados del problema político a resolver, particularmente en lo que concierne a su distribución social (o funcional), espacial (o geográfica) y temporal.
- Las decisiones (o los trabajos previos a las mismas) y acciones concretas, ya sean generales o individuales, que se destinan directamente a los grupos objetivo (outputs: productos o prestaciones administrativas).

Por lo anterior, nos dicen que el proceso de implementación sólo se da por terminado tras la producción de acciones y decisiones destinadas directamente a los grupos objetivo (outputs). Consecuentemente, los productos y las prestaciones (outputs) sirven como punto de partida para evaluar la conformidad de la implementación con el contenido del PPA.

Con respecto a lo que se ha denominado teoría clásica de la implementación, los autores nos informan que se parte del término déficit de implementación, el cual se aprecia al comparar los productos y los efectos reales de una PP (outputs y outcomes) con los elementos previstos en los PPA. En ese sentido, esta perspectiva se acerca al de los actores político-administrativos para quienes, los déficit son expresión de disfunciones en la implementación y no problemas en los instrumentos de intervención que ellos mismos han postulado en el proceso de programación del PPA y que se da por sentado que son correctos.

Así mismo, la perspectiva de los legisladores y juristas tradicionales, tendían a considerar la implementación como una función puramente ejecutiva, casi automática o mecánica. Por lo cual nos mencionan que existen cuatro dimensiones para tratar de explicar de una manera más precisa la calidad de los productos y efectos de las PP, estas cuatro dimensiones son:

- La estructura de los programas a implementar (PPA): la noción de estructura de un programa no se limita a los simples contenidos de las

políticas públicas, sino también a caracterizar las diferentes posibilidades que existen para expresar la intención del legislador.

- El sistema administrativo de la implementación (APA): El reconocimiento de las características diferenciales de las autoridades políticas y de las organizaciones administrativas a cargo de la implementación como factor explicativo de la calidad de las intervenciones estatales es, sin duda, la principal innovación de las investigaciones clásicas en este ámbito.
- El peso económico, político y social de los grupos objetivo: la capacidad de un ciudadano para ejercer influencia en la relación con una intervención estatal que le va a afectar varía según la composición del tejido socioeconómico político y cultural en el que se integran esa determinada persona.
- Las variables denominadas <<de situación>> tienen así mismo influencia sobre la posición de los grupos objetivo frente a la intervención pública y pueden ampliar o reducir su margen de maniobra durante las negociaciones propias de la fase de implementación. Estas variables vienen definidas por eventos externos, modificaciones del contexto económico y social, perturbaciones de carácter coyuntural, etc., e intervienen independientemente de la voluntad de los actores que participan en el juego.

En los años 80, desde la ciencia política tradicional se cuestionó la investigación clásica de la implementación. Se argumentaba que se sobreestimaban las políticas públicas a cambio de subestimar lo político. En este contexto se aportaron dos concepciones importantes de la ejecución de las PP.

Estas dos concepciones son la visión top-down y la perspectiva bottom-up, de las cuales ya hemos hablado anteriormente. Consecutivamente se menciona el concepto “implementation game” propuesto por E. Bardach (1977) el cual también

hemos mencionado de manera amplia en este marco teórico referencial, pero en concreto lo que se dice sobre <<implementation game>> es que:

“Esta manera de concebir la implementación, pone de relieve el hecho de que los actores de una política pública se encuentran inmersos en un proceso competitivo, no solo en lo que respecta a la distribución de los recursos, sino también respecto a la distribución de la capacidad de definir y redefinir las reglas del juego a lo largo del mismo. El actor (público o privado) que logra (re) definir las reglas del juego y que, de este modo, puede servirse de una política pública en su propio interés (en algunos casos con otros actores) es capaz de influir considerablemente en la implementación. Así, desde esta perspectiva, el reto principal consistirá en ocupar la posición de quien define, interpreta y modifica las reglas institucionales del juego (fixer of the game)”. (Subirats, et al, 2008, p.190)

Como se ha dicho, la implementación no incluye exclusivamente la producción de todo tipo de actividades concretas, sino también los actos concernientes a la planificación. Por lo que se hace importante la definición de lo que se entiende por planes de acción y por esto entiéndase:

Definimos los planes de acción (no necesariamente observables como elementos formales diferenciados en todas las políticas públicas) como *el conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas (outputs)* y que, en determinadas circunstancias, pueden haberse parcialmente establecido de ante mano por el PPA. Así, los planes de acción fijan las prioridades tanto para la producción de las acciones concretas como para la asignación de los recursos requeridos para tales decisiones y acciones administrativas. Dado que constituyen la etapa intermedia entre el PPA y los actos formales de implementación, de hecho se convierten en verdaderos instrumentos de gestión de las políticas públicas. (Subirats, et als, 2008, p.192)

Los autores mencionan que para el análisis de los planes de acción y a fin de distinguir este de otros actos intermedios de implementación, el plan de acción debe de interpretarse, como un producto individual y abstracto que permite establecer un nexo entre las normas generales y abstractas del PPA, y los actos individuales y concretos de implementación.

Se subraya que, en ocasiones los planes de acción no surgen del interior de la administración pública. Si bien fijan las prioridades de acción no por ello son jurídicamente obligatorios, es decir los planes de acción no crean derechos jurídicos para los grupos-objetivo o de los beneficiarios finales.

Por otro lado los planes de acción deben basarse en conocimientos suficientes de la evolución temporal de las actividades de implementación con el fin de garantizar la utilización eficiente de los recursos administrativos. Para estudiar los planes de acción es necesario tener en cuenta cuatro elementos operacionales:

a) Planes de acción explícitos (incluso formales) o implícitos: un plan de acción generalmente tiene la forma de un documento interno que no establece una relación jurídica entre las autoridades político-administrativas y los grupos-objetivo (los cuales, en consecuencia, no gozan a través de este medio de nuevos derechos subjetivos). Independientemente de este principio, un plan de acción puede ser más o menos explícito. Sin embargo, se puede suponer que un plan de acción implícito o casi secreto, ejercerá un débil poder de presión sobre los diferentes servicios administrativos a cargo de su aplicación, para que se produzca un cumplimiento realmente efectivo.

b) Grado de apertura. Planes de acción abiertos o cerrados: el establecimiento de prioridades entre diferentes espacios o grupos sociales puede ser objeto de actividad interna por parte de un solo actor o bien, por el contrario, estar abierto al conjunto de los actores públicos implicados e incluso a los grupos-objetivo, beneficiarios finales y grupos terciarios.

c) Grado de discriminación. Planes de acción <<embudo>> versus planes <<regadera>>: por definición, un plan de acción debe fijar prioridades y, en consecuencia ser discriminatorio. Su grado de discriminación respecto a las dimensiones temporal, geográfica y social puede ser más o menos elevado. Es posible que establezca plazos de aplicación o periodos de referencia claros para la producción de los actos de implementación (por ejemplo, plan anual versus plan plurianual).

d) Planes de acción con menor o mayor (re) estructuración del APA: un plan de acción tiene como primer objetivo concretar el alcance del contenido sustantivo del PPA de la política pública. Para hacerlo debe proceder a una definición precisa de los actores participantes del APA de su implementación. Si la aplicación del programa legislativo y reglamentario implica de facto una colaboración entre diferentes organizaciones administrativas, organizaciones paraestatales y actores privados así como entre los diferentes niveles públicos (central, regional y local) generalmente será necesario fijar una delimitación de aquellos actores cuyas acciones deben imperativamente coordinarse en la etapa de implementación.

e) Nivel de claridad en la afectación de recursos: la elaboración de los planes de acción se basa en estrategias acerca de la eficacia y la eficiencia de la PP. Se trata de invertir los recursos administrativos explotables o de recién asignación (por ejemplo, un presupuesto extraordinario y personal suplementario) de forma que permita resolver la mayor parte del problema. Ello implica que en los planes de acción se establezca claramente que recursos están a disposición de los actores para la fase de implementación.

Como ya se ha mencionado en párrafos anteriores, los planes de acción constituyen la etapa intermedia entre los PPA y los actos formales de implementación. Por lo cual se hacen necesario definir qué es lo que se entiende por actos formales de implementación, y por esto debe entenderse: “el conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivo previstos.

Ahora bien los actos finales comprenden los productos administrativos que, tanto la administración como los órganos (paraestatales y privados) a cargo de ejecutar las tareas públicas, destinan de manera directa a los grupos objetivo. Tales productos los constituyen decisiones y actos administrativos de todo tipo.

En consecuencia, los actos de implementación crean una relación directa entre las personas que constituyen los grupos-objetivo y las instancias a cargo de la implementación. Estos actos pueden tener efectos sobre los beneficiarios finales y sobre los grupos terceros.

Los actos de implementación se pueden analizar desde distintas perspectivas. Los juristas examinan en qué medida existe conformidad entre las disposiciones del PPA y los planes de acción, es decir se analiza la conformidad legal. En cambio el analista de políticas públicas, trata de analizar un conjunto de outputs lo cual no resulta fácil pues el analista requiere reconstruir que se pretendía conseguir y finalmente si se ha conseguido.

En consonancia con lo anterior para analizar los actos de implementación se debe de contar con una gran cantidad de datos sin embargo se pueden tomar en consideración las siguientes dimensiones:

a) El perímetro de los actos de implementación finales (=existencia): esta dimensión establece un nexo directo entre las prioridades del plan de acción y los actos realmente producidos, incorporando las dimensiones de espacio y tiempo, comparándolas con las previstas en el plan de acción al hacer esta comparación se pueden establecer eventualmente los déficit de implementación y distinguir entre los ya previstos y los que resultan de una ejecución con lagunas (implementación incompleta).

b) Outputs con mayor o menor contenido institucional: tal como el PPA o el PA el acto formal de implementación (outputs) puede contener fuera de su aspecto sustantivo (¿Cómo resolver el problema?), elementos más o menos importantes de carácter institucional (¿Qué actores, en base a que reglas del juego y con qué recursos se supone contribuirán a la solución del problema?). A fin de resolver de

manera sostenible un problema colectivo, un número cada vez mayor de políticas públicas se dotan de mecanismos de control y seguimientos de sus efectos. Dichos mecanismos requieren de una red de actores implicados en dicha actividad de seguimiento.

c) Actos formales e informales: una vez que los outputs efectivamente producidos se han identificado y organizado en perfiles, el estudio empírico deberá explicitar el grado de formalidad jurídica de tales actividades administrativas. Esta dimensión operacional reviste gran importancia dado que afecta tanto los costos de producción como las modalidades de negociación y su contenido institucional. Los actos formales tienen un costo más elevado que los informales debido a esta razón la administración prefiere usar la informalidad.

d) Actos intermedios y finales: los actos finales tienen un carácter intermedio son actos internos a la administración, que no se destinan aun a los grupos-objetivo; actos generales y concretos: como por ejemplo, un plan director de desarrollo urbano, algunas veces dichos actos intermedios son necesarios para comprender la naturaleza de los actos finales que se destinan a los individuos, sin embargo no deben confundirse unos con otros.

e) Coherencia del contenido de los actos finales de una política pública: los grupos-objetivo de una PP se someten de manera simultánea a diversas intervenciones públicas que tienen por objeto orientar de manera conjunta su conducta. Por lo cual es necesario analizar en qué medida las diferentes acciones generadas en el interior de una sola PP resultan coherentes y se refuerzan mutuamente. La falta de coherencia puede reducir el alcance sustantivo de una política pública.

f) Coordinación con los actos de otras políticas públicas: los actos de coherencia de implementación son más evidentes cuando estos provienen de diferentes políticas. También en este caso un nivel insuficiente de coordinación en la implementación debido, por ejemplo, a un APA demasiado cerrado o un plan de

acción poco estructurador, obstaculizará la inducción del cambio de conducta que se espera obtener de parte de los grupos-objetivo.

Cuando se analizan procesos de implementación debe de tenerse en cuenta que las políticas no solo producen actos de implementación, sino que también se traducen en términos de efectos. Los estudios que se limitan al análisis de los actos formales o informales, sin tomar en cuenta los impactos y los efectos son incompletos y corren riesgos de confundir las prestaciones con los efectos de una PP.⁷

B. Enfoque de Derechos Humanos en Políticas Públicas

Según Jiménez Benítez de la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia (2007). El enfoque de los derechos humanos concibe las generaciones de derechos como un proceso histórico de ampliación del contenido jurídico de la dignidad humana.

Nos dice que la creciente institucionalización de las sociedades evoluciona hacia un tipo de fórmulas que traducen las reivindicaciones por derechos humanos, más allá de la mera positivación y reconocimiento formal y de esta manera pasar de la exigencia a las acciones gubernamentales. Las políticas públicas han surgido como respuesta a la atención a los derechos económicos y sociales.

De otro lado, los estudios sobre el Enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas llegan a las siguientes conclusiones: Los derechos

⁷ En párrafos posteriores los autores Subirats y Knoepfel, nos hablan sobre las interacciones que existen entre los actores públicos, los grupos-objetivo los beneficiarios finales y los grupos terceros en el proceso de implementación. Sin embargo dejaremos fuera esta parte pues no es intención de esta investigación analizar estas interacciones, pues el caso específico es la UACM, además que en el desarrollo de esta investigación se verá que no hay síntomas de implementación del PDHDF en la Universidad.

humanos se constituyen en el fundamento ético de la formulación y ejecución de políticas públicas. Los derechos humanos son el objeto mismo de las políticas públicas en la medida en que éstas se dirigen a la concreción, protección o defensa de situaciones socialmente relevantes que implican violación o vulneración derechos humanos. (Garretón, 2004: citado por Jiménez, 2007, p.40)

De esta manera el autor concibe las políticas públicas con enfoque de derechos humanos (en adelante PPEDH) ligadas aquellos programas de concreción y materialización de los derechos humanos, los cuales se reflejan en normas jurídicas que persiguen estos fines.

Además, nos da unas características de políticas públicas en derechos humanos, empero, nos dice que estas no pretender ser la fórmula para la taxonomía de PPEDH y que su finalidad ante todo es solo ilustrativa para identificar las condiciones mínimas para una política pública en derechos humanos y que no olvidemos, que las PPEDH comparten las características generales de toda PP.

- *Integralidad.* Los programas de acción deben tener en cuenta los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, realizando un tratamiento de manera sistemática (como unidad).
- *Intersectorialidad.* Las políticas públicas en derechos humanos comprenden acciones, planes y presupuestos de diferentes sectores y entidades públicas, las cuales deben actuar rompiendo el paradigma sectorial de la competencia por áreas.
- *Participación.* Deben ser elaboradas e implementadas con una amplia participación y consulta de las poblaciones beneficiarias o afectadas por la problemática; la apertura debe ser más allá de lo público estatal e incluir planes no solamente para adoptar la participación en sí, sino además para que la política misma se convierta en un escenario de creación de redes sociales autosostenibles y de fomento de organizaciones sociales democráticas.

- *Universalidad.* Las políticas tendrán cobertura universal, para todos sin ningún tipo de discriminación o exclusión. Las políticas selectivas sólo se justifican cuando se dirijan a fortalecer o restablecer la equidad (perspectiva de género, grupos étnicos, infancia, intergeneracionalidad...)
- *Intergubernamentalidad.* Las políticas públicas en derechos humanos deben permitir la articulación en los diferentes niveles de gobierno territorial: lo nacional, lo departamental y lo local. La racionalización de esfuerzos, la armonización de planes, proyectos y recursos tendientes al fortalecimiento de los derechos humanos, deben ser involucrados en el diseño de estas políticas públicas.
- *Coordinación.* Debido a lo anterior se necesita de la permanente concertación entre autoridades públicas de los distintos niveles de gobierno, en condiciones de respeto a la autonomía y bajo los principios de la concurrencia, coordinación y subsidiariedad de la acción pública. De igual manera, al interior de los mismos niveles de gobierno, utilizar la desconcentración, la delegación y la descentralización funcional con altos de niveles de responsabilidad social y política

Por otro lado nos menciona los tipos de políticas públicas en derechos humanos que se han consolidado.

- *Políticas de promoción:* Buscan la apropiación de los derechos por parte de los ciudadanos, mediante campañas de difusión, formación y enseñanza. La idea es que las personas conozcan y usen sus derechos; el objetivo es formar sujetos de derechos social y políticamente activos.
- *Políticas de defensa y protección.* Pretenden evitar el deterioro de los de derechos humanos, su violación y vulneración, como también, realizar acciones tendientes a su restablecimiento cuando el daño ya ha ocurrido.

Un ejemplo lo constituyen las políticas de seguridad ciudadana y de redes de defensores de derechos.

- *Políticas de concreción y materialización.* Son las más novedosas y aparecen como un desarrollo directo del enfoque de los derechos humanos. Consisten en acciones tendientes a generar las condiciones que posibilitan el ejercicio pleno de los derechos humanos. Hablamos sobre todo de políticas sociales en perspectiva de derechos humanos y son programas dirigidos a la búsqueda de la complementariedad y a la satisfacción integral de las personas: política educativa, política agraria, política en salud, política de empleo e ingresos, políticas redistributivas, política laboral, políticas de salarios, políticas de desarrollo humano, políticas de seguridad social, políticas de subsidios a grupos vulnerables, política alimentaria, etc.

Concluye que para él, “El Enfoque de los derechos humanos se concibe como una nueva perspectiva sobre la manera de lograr la materialización de los derechos y elevar la dignidad humana; esto explica su cercanía con los procesos de desarrollo socioeconómico y humano. La perspectiva de derechos también se puede entender como el paso siguiente a las luchas por el reconocimiento positivo-legal de los derechos humanos: si ya están en la constitución, si ya están en los tratados internacionales, es hora de concretarlos”. (Jiménez, 2007, p.44)

Otro autor, Antonio J. González Plessmann⁸, propone, como concepto, “entender las políticas públicas con enfoque de derechos humanos como la articulación racional de acciones y omisiones del Estado, y los resultados de estas, orientadas a la realización de derechos de la población y basadas en dos

⁸ Sociólogo, candidato a Magíster en Derechos Humanos y Democracia en América Latina, mención Políticas Públicas, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, sede Ecuador. Activista de derechos humanos, miembro de la Asamblea de las organizaciones de derechos humanos venezolanas Red de Apoyo por la Justicia y la Paz y Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea).

componentes: 1. Las obligaciones contraídas voluntariamente por los Estados a través de distintos instrumentos de derechos humanos y su interpretación progresiva por parte de órganos autorizados y, 2. La participación de la sociedad, y en particular de aquella más discriminada, en la definición de los principales problemas, necesidades y déficit de derechos, el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas” (González, 2001, p.1)

Afirma que los Estados que firman y ratifican los tratados internacionales, se comprometen a cumplir voluntariamente con obligaciones para con su pueblo, obligaciones que se esgrimen en los tratados firmados, lo mismo ocurre con los ordenamientos jurídicos internos.

De esta forma se delimita a qué tenemos derecho y a qué no las personas y los pueblos, se define un conjunto de garantías o medios de acción para que nuestros derechos se hagan efectivos.

En políticas públicas, la existencia de esta relación poder-obligación, marca una característica fundamental del enfoque de derechos, pues transforma a las personas y pueblos de un rol tradicional de objeto necesitado y expectante de la acción del Estado (presente en buena parte de las concepciones de PP) a un rol de sujetos protagónicos con capacidad de disponer y exigir. (González, 2001, p.2)

Otro autor que aporta conceptos importantes y que enriquece la visión sobre el enfoque de derechos humanos es Daniel Vázquez, el cual nos dice que existe una relación entre el desarrollo de las PP y la Nueva Gestión Pública (NGP) y los Derechos Humanos, nos comenta que una parte importante del desarrollo del análisis de PP en el último cuarto del siglo XX pasa por la creación de la NGP la cual lleva consigo el proceso neoconservador de los años 70s y 80s, es decir, la Nueva Gestión Pública está enfocada en mejorar la eficiencia de la administración pública, evaluar los procesos y resultados, para prestar servicios públicos de

calidad; la interacción entre el análisis de políticas públicas y la NGP trajo consigo una nueva visión en la forma de actuar del Estado, en ese sentido el Estado, debería parecerse más a una empresa privada, bajo los principios económicos empresariales de eficiencia a través de la libre competencia.

Esta nueva visión, introduce la reducción del Estado a través de recortes o eliminando los programas gubernamentales, privatizando empresas u organismos públicos, recortando el gasto público, abriendo la economía a través de la desaparición de aranceles, poniendo en marcha la desregulación y descentralización de las instituciones, así como la conformación de nuevas instituciones autónomas, de igual forma aplicando la corresponsabilidad ciudadana.

Desde esta perspectiva, el Estado ya no sería el desarrollador del país, se abandonaría la visión del Estado paternalista y todo poderoso para evocar un Estado que coordine, que sea competitivo y que contenga la capacidad de conducción.

La NGP se erige como una nueva forma de entender la acción y la legitimidad gubernamental ya no desde una visión del seguimiento estricto del procedimiento legal o por medio del mantenimiento de una burocracia guiada por cierta ética de la responsabilidad, si no a partir de la articulación de sistemas de incentivos y medición que permitan incidir positivamente sobre el comportamiento de los servidores públicos, de tal forma que se puedan obtener resultados eficientes y valiosos para la ciudadanía (GESOC,2009, citado por Vázquez, 2009 p.7)

Para Vázquez el principal objetivo de la PP en la NGP es dar racionalidad al uso de los recursos en el cumplimiento de las actividades estatales dentro de cada una de las fases del ciclo de PP. En este sentido lo que importa es la eficiencia, si se mira desde esta óptica, parece no importar que es lo que el Estado tenga que hacer, lo que realmente importa es que lo haga bien, que lo haga eficientemente. Sin

embargo, no se menciona cuáles son las actividades que le corresponden al mercado y cuáles son las del Estado.

En cambio la perspectiva de DH pone énfasis en las obligaciones internacionales que ha asumido el Estado y quedar plasmada en las PP, aquí lo que importa es que se hagan las cosas no importa cómo se hagan, en este sentido la relación sería fines-perspectiva DH y medios-NGP.

La PP se interesa por revisar los procesos de toma de decisiones llevada a cabo por los actores estatales; en particular les interesa analizar y perfeccionar la racionalidad en esos procesos. Por racionalidad entendemos una serie de atributos que se espera que toda PP tenga como son: eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad. Que el principal objetivo de las PP sea darle racionalidad a la acción estatal significa que la administración pública debe estar guiada por estos principios. Entendida así, la PP es un conjunto de procedimientos que incluye la asignación de insumos por parte del gobierno (financieros, humanos, información, etc.) los cuales deben ser obtenidos bajo el principio de economía y procesados con una lógica de productividad para obtener productos que generen, en el corto plazo ciertos resultados (Vázquez, 2009, p.7)

Además, nos señala que existen 2 características fundamentales en las PP con perspectiva de DH: empoderamiento de las personas y el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de DH.

El empoderamiento está encaminado a entender la PP con perspectiva de DH como una política aplicada a favor de un derecho que tiene el ciudadano como parte fundamental de su dignidad como ser humano, de esta forma la PP es vista como un favor clientelar al cumplimiento de un derecho.

Se puede pensar el no empoderamiento como una relación Gobierno y pueblo, de tal forma que el Gobierno es visto como el monarca absoluto, como

aquel que hace favores a los súbditos (Pueblo) de esta forma, no existe empoderamiento ni PP con perspectiva de DH, lo que existe son políticas clientelares, es decir si se segmenta o aísla un problema público y se resuelve a través de una política pública determinada a través de la intervención gubernamental, podría entenderse como un favor al sujeto o al grupo que va dirigida.

La PP con perspectiva de DH entiende que el objetivo y esencia de la política pública no es la solución de problemas específicos o de demandas insatisfechas, si no el cumplimiento de derechos. Así cualquier persona puede acceder al bien o servicio que el Estado genere a través de la PP porque es su derecho, esto es el empoderamiento del sujeto o mejor dicho el empoderamiento de la política pública.

Por otro lado, los estándares internacionales traen consigo las diversas obligaciones que los Estados adquirieron al firmar y ratificar tratados y pactos internacionales, así como la aplicación de las resoluciones emitidas por los organismos competentes en materia legislativa internacional. Estas obligaciones pueden agruparse en cuatro rubros

- *Obligación de respetar.* Ninguno de los órganos pertenecientes al Estado, en cualquiera de sus niveles (federal, local o municipal) e independientemente de sus funciones (ejecutivo, legislativo y judicial), debe violentar DH, ni por medio de acciones ni a través de omisiones.
- *Obligación de proteger.* Los órganos pertenecientes al Estado deben evitar que particulares (empresas, sindicatos, personas, grupos religiosos, asociaciones, o cualquiera otra institución no estatal) violente DH.
- *Obligación de garantizar.* se encuentra subdividida en tres obligaciones: la obligación de investigar los casos de violaciones de DH; la obligación de sancionar a los autores intelectuales y materiales de las violaciones de DH; y reparar los derechos calculados de las víctimas.

- *Obligación de satisfacer o tomar medidas.* los órganos de gobierno deben realizar acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de DH.

A partir de estas obligaciones dentro de esta materia, se requiere del estándar internacional el cual contiene los elementos básicos para cada obligación, los cuales han sido desarrollados por los comités de las Naciones Unidas, dichos elementos básicos son los siguientes según Daniel Vázquez:

- *Disponibilidad,* 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.* que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles (física y económicamente) a todas las personas, sin discriminación alguna.
- *Calidad.* que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función.
- *Adaptabilidad.* que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un DH tenga la flexibilidad necesaria para 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.* que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean 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.
- El último de los elementos que se deben tener en cuenta son los *principios de aplicación:* identificación del núcleo de la obligación, progresividad y

prohibición de la regresión y máximo uso de recursos disponibles. Estos tres principios han sido esencialmente desarrollados por los analistas de los DESC.

C. Planeación.

Empezaré por describir brevemente lo que se entiende por planeación y posteriormente mencionaré los principales enfoques y las metodologías respecto al concepto de planeación.

En una primera acepción, planear conlleva varios sinónimos por ejemplo: proyectar, planificar, programar, preparar, organizar, diseñar, estructurar, calcular, fraguar, idear, etc. Pero lo relevante de esto es que todas estas palabras son utilizadas para pensar o crear en el imaginario la forma de solucionar problemas que están en el tiempo inmediato o en un tiempo visualizado en futuro.

Planear nos permite prevenir algunas dificultades o situaciones problemáticas, de esta forma podemos pensar en soluciones, tomar una posición o tomar decisiones ante problemas previstos.

Para ello planeamos, para salir airosos de las situaciones problemáticas (presentes o futuras), para enfrentarlas racional y organizadamente, y para resolverlas de la mejor manera posible. Es más, cuando los recursos disponibles son escasos o insuficientes, la planeación permite obtenerlos a tiempo y optimizar su utilización (Miklos, 1998, p.15)

La planeación, afecta nuestras actividades cotidianas intencionalmente o no, pensemos en un día común de nuestra vida, nosotros mismos optimizamos nuestro tiempo, es decir diseñamos un plan (planeamos) como llevar a cabo nuestras múltiples ocupaciones, la planeación la podemos hacer, ya sea a la hora de levantarnos, o una noche antes de empezar el día o tal vez camino al trabajo, pero de igual forma la planeación está presente en nuestra vida.

En este sentido podemos entender por planear y planeación lo siguiente:

Significa llevar a cabo acciones de planeación; implica decidir, en el presente, las acciones que habrán de ejecutarse en el futuro, con el fin de arribar a objetivos previamente establecidos. De acuerdo con ello, la planeación puede definirse como un proceso de asignación de recursos (personas, bienes, dinero y tiempo) para el logro de fines determinados (Miklos y Tello citados por Miklos (1998, p.16)

De esta manera, podemos ver que existe una diferencia entre planear y planeación, al respecto Miklos (1998) nos dice que: “Algunos autores establecen claramente la diferencia entre un plan, planeación y planificación. El plan representa la concreción documental del conjunto de decisiones explícitas y congruentes para asignar recursos a propósitos preestablecidos. La planeación implica el proceso requerido para la elaboración del plan. En cambio la planificación representa el ejercicio (la aplicación concreta) de la planeación vinculada con la instrumentación teórica requerida para transformar la economía o la sociedad. La planificación ha sido entendida como la tecnología de anticipación de la acción política en materia social y/o económica “. (p.17)

Entonces, con lo expuesto en párrafos anteriores podemos entender la planeación como el proceso instrumentado para la toma de decisiones en la asignación de recursos, en aras de resolver situaciones problemáticas previstas en nuestro imaginario y así lograr determinados fines.

Ahora bien, siguiendo a Tomás Miklos, vemos que existen múltiples enfoques sobre planear o planeación y dado que este tema es muy amplio, tomaré un cuadro de la obra de este autor para sintetizar los principales enfoques.

Enfoque	Principales representantes
Incrementalismo inconexo	Braybrooke y Lindblom
Exploración mixta	Etzioni
Racional	Manheim, Banfield, March y Simon
Normativo	Ackoff, Ozbekhan y Sachs
Transactivo	Friedmann
Participativo	Grabow, Heskin, Ackoff, Davidoff y Schon

Fuente: Tomás Miklos, 1998, página 23

Por otro lado, Miklos selecciona dentro de la amplia gama metodológica, las principales cuatro metodologías para la aplicación del proceso de planeación: Planeación prospectiva, Planeación estratégica, Planeación interactiva y Planeación política:

- *Planeación Prospectiva*, en prospectiva la planeación se enfoca desde el futuro hacia el presente, en contraposición con los enfoques más tradicionales en los que se adoptan perspectivas más ancladas en el pasado o en el presente y sobreimpuestas como constantes a un futuro que no es sino su reflejo forzado. En tanto se utilice la metodología prospectiva, su aplicación requiere de las cuatro etapas siguientes: Normatividad, Definicional, Confrontativa y Determinativa.⁹
- *Planeación Estratégica*, es el esfuerzo sistemático y más o menos formal de una institución u organización política para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicos, para desarrollar

⁹ Las cuatro etapas de la planeación prospectiva son retomadas por Miklos de su anterior obra en coautoría con María Elena Tello "*Planeación prospectiva*", 1991.

planes detallados que pongan en práctica las políticas y estrategias que los lleven a lograr sus objetivos y propósitos fundamentales.¹⁰

- Planeación Interactiva, contiene seis principios: Prospectivo, Participativo, Sistémico, De continuidad, Estratégico y Holístico.¹¹
- Planeación Política, nos dice que la aplicación de las metodologías de planeación a la política, o la politización de la planeación, responde al contexto social, económico y político de cada país y a cada momento de su historia. La planeación política constituye una actividad que debiera

¹⁰ En la práctica cabe citar cinco elementos importantes de la planeación estratégica: a) El primer elemento al desarrollar una estrategia es poder identificar los problemas y las oportunidades que existen. b) el segundo elemento se refiere a la fijación de metas y objetivos (...). C) Una vez precisados los problemas y las metas, el tercer paso habrá de consistir en diseñar un procedimiento para encontrar posibles soluciones o “caminos” que la institución o la organización puedan seguir para encontrar una solución. d) El cuarto elemento de la planeación estratégica consiste en escoger la mejor solución, suponiendo que existan soluciones y que se conozcan los objetivos (...). e) El quinto y último procedimiento de la planeación estratégica consiste en tener algunos procedimientos de control para comprobar que resultados se obtuvieron con la solución tomada (...) (Bierman Jr. citado por Miklos (1998, p. 44)

¹¹ Principio prospectivo: Se considera al futuro como horizonte abierto, susceptible no solo de ser diseñado sino de ser construido (...) bajo el principio prospectivo se determina el futuro deseado y se le diseña, creativa y dinámicamente, sin considerar el pasado ni el presente como restricciones (...). Principio Participativo: La riqueza y el beneficio de un ejercicio de planeación se encuentra más en su proceso que en el producto. Esto implica, entre otros elementos, lograr la participación en su diseño e implantación. Este principio se encuentra bastante relacionado con el principio prospectivo del modelo de planeación interactivo dado que se parte de la necesidad de una visión compartida del futuro, por lo que se motiva a los involucrados a que conozcan y valoren la relación entre lo que aquel realiza y lo que otros hacen, así como los efectos de sus acciones sobre la realidad de un conjunto. Principio sistémico: El modelo considera prioritario el análisis y funcionamiento sistémico con el propósito de obtener un incremento en la eficacia y en la relevancia. En este sentido, cabe destacar que no se trata únicamente de conocer o consolidar los componentes de la organización, sino de enfatizar, dilucidar y valorar las actuales interacciones. Principio de continuidad: Conlleva la presencia de actitudes dinámicas, creativas y sistemáticas. Implica la capacidad de aprendizaje del sistema y una adaptación constante hacia las nuevas demandas y requerimientos. Dado que los sistemas y su entorno se modifican constantemente, no existe ningún plan que conserve su valor con el tiempo. Por lo tanto, los planes deben actualizarse, extenderse y corregirse de forma continua, si no es que permanentemente. Principio estratégico en este destacan dos aspectos básicos: información y sensibilidad. El primero implica la necesidad de generar, analizar y circular información prioritaria y significativa, tanto en una perspectiva inmediata como de largo alcance. El segundo se refiere al nivel de sensibilidad no solo para analizar las oportunidades sino para aprovecharlas o crearlas, rebasando la sola reacción coyuntural. Principio holístico: Implica tanto la perspectiva global como la integridad e integración del sistema. La perspectiva global es aquella en la que cada elemento, con sus propiedades y comportamientos, desempeñan un rol importante en un marco amplio (...). Por su parte la integración se asocia con una meta en común y con la coordinación e interdependencia necesarias para lograrlo. Finalmente, el elemento de integralidad se refiere a la consideración de diversos aspectos, funciones y niveles de la institución, así como al entorno donde se desarrolla. Debe señalarse que lo anterior conlleva los enfoques cualitativo y cuantitativo.

abordarse en forma integrada y unitaria, reconociendo las múltiples interrelaciones que existen entre los procesos económicos, políticos, sociales y físicos. En este sentido, la planeación puede subdividirse en sectores o con referencia a sus dimensiones de espacio y tiempo.¹²

Ahora bien, para los propósitos de esta investigación, es necesario establecer los conceptos básicos que se utilizan en el PDHDF, de esta manera se asimilaría mejor la contextualización anteriormente expuesta, además de que estos conceptos son la base de la estructura del programa.

Debe entenderse por objetivo específico: Aquel que define lo que se busca lograr en términos de impacto para el grupo, pero sin precisar los medios, recursos ni los procesos para lograrlos, estos objetivos parten de las obligaciones del Estado.

Los objetivos específicos, se encuentran constituidos por estrategias que son: las orientaciones y prioridades rectoras que guían el quehacer del Estado para lograr un objetivo específico. Las estrategias son enunciados que dan margen de opción en las acciones para cumplir con los objetivos, las estrategias también parten de las obligaciones del Estado.

De la misma forma, las estrategias están formadas por acciones concretas que están definidas en torno a un conjunto de instituciones y personas que participan en el programa para alcanzar la realización de las estrategias, por tanto a estas acciones concretas las llamaremos líneas de acción y por esto entenderemos: los ejes centrales del programa; se tendrán que concluir como parte de los Programas Operativos de cada una de las instancias públicas responsables de su ejecución, por lo cual cada una de ellas fue dialogada y

¹² Para dar paso hacia una verdadera planeación política se necesita, en primer lugar, concebirla plenamente, para lograr apoyo y énfasis en aquellas transformaciones ideológicas estructurales sin las cuales no es posible impulsar un auténtico desarrollo; se requiere, además, considerar que la planeación solo será eficaz cuando se vincule con la etapa de la planificación, es decir, cuando la planeación vaya íntimamente ligada al ejercicio y la práctica del poder.

consensada con dichas instancias. Además, serán los ejes a partir de los cuales se llevará a cabo el monitoreo para verificar el cumplimiento del programa”. (PDHDF, 2009, p.86)

Por lo tanto, los objetivos específicos, las estrategias y las líneas de acción, son elementales para que cada Unidad Responsable defina y diseñe la mejor forma de implementar las líneas de acción que le competen. Cabe señalar que las líneas de acción se deben llevar a cabo de manera integral y no sólo como acciones aisladas.

Ahora bien, el programa entiende por responsables aquellos entes públicos encargados de cada línea de acción, las cuales “se establecieron de manera distinta para cada tipo de institución pública, sobre todo pensando en el tamaño diferenciado de cada una de ellas. Para algunas se definió una unidad responsable específica y para otras se nombró solo la institución como tal, sin diferenciar las áreas o niveles”. (PDHDF, 2009, p.87)

En el caso de los Organismos Públicos Autónomos del Distrito Federal, donde se encuentra ubicada la UACM, no se indica una unidad responsable específica para este tipo de organismos, esto con el fin de que sean las mismas instituciones quienes definan en su interior cuáles son las instancias responsables más específicas.

Por otro lado existen líneas de acción que tienen más de una unidad responsable, por lo cual las instituciones involucradas deberán buscar el consenso de cómo llevar a cabo dicha línea, puede ser que convengan hacerlo de manera independiente pero con puntos de acuerdo, es decir deben coordinarse y complementarse. Para apoyar a los responsables, se ha contemplado la figura de corresponsables que son instituciones que deben cooperar con las instancias responsables para llevar a buen puerto las acciones indicadas a través de asesorías, estudios. Proveyendo información o a través de los mecanismos consensados que determinen las instancias como las más eficaces para cumplir con la acción.

En relación con los conceptos expuestos del PDHDF y la UACM, es necesario establecer en dónde se tendrían que reflejar las acciones emprendidas por la universidad; es decir, identificar cuáles son las unidades de análisis al interior de la UACM, por tal motivo es necesario definir qué debe entenderse por:

- *Programa Institucional*: Conjunto estructurado de programas específicos orientados a lograr uno o más objetivos estratégicos cuyos resultados impactan a toda la institución, definidos a partir de las funciones sustantivas y adjetivas de la universidad; su elaboración, desarrollo, seguimiento y evaluación es responsabilidad de órganos colegiados y de las instancias involucradas.
- *Programa Específico*: Conjunto estructurado de proyectos que se establece para alcanzar parte de los objetivos y metas de un Programa Institucional.
- *Proyecto*: Conjunto estructurado y calendarizado de acciones que se establece para alcanzar parte de los objetivos y metas de un programa específico.
- *Plan Integral de Desarrollo de la Universidad (PIDE)*: Instrumento que establece los lineamientos y ejes rectores que orientan el desarrollo de la universidad a mediano plazo; contiene los objetivos estratégicos, las políticas, las estrategias, las metas y los indicadores de desempeño, para el mejoramiento y reordenación de sus funciones sustantivas y adjetivas.
- *Programa Operativo Anual (POA y PAT)*: Programa concreto de acciones que se realizan en un ejercicio fiscal, que se deriva del PIDE, que determina la asignación de recursos presupuestales a los programas y proyectos, para el cumplimiento de sus objetivos y metas. Sirve de base para la integración del proyecto del presupuesto anual de la universidad.

C. Metodología SADCI

Por último, para analizar nuestro objeto de estudio aplicaremos la metodología de Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI) propuesta por Oscar Oszlak y Edgardo Orellana. Esta técnica nos ayudará a encontrar los problemas de implementación que existen dentro y fuera de la UACM,

La metodología SADCI es aplicable a los casos en los que se necesita determinar el grado de capacidad institucional actual en una organización, para evaluar los obstáculos y debilidades que afectan los procesos de determinadas acciones. “En tal sentido, su dimensión temporal de referencia es el futuro y su aplicación está concebida particularmente para programas y proyectos. La situación típica es el análisis del componente de fortalecimiento institucional requerido para asegurar el éxito de un proyecto.”¹³

Sin embargo, los autores nos dicen que el SADCI también puede ser implementado para conocer los déficits de capacidad institucional en una organización y para evaluar los resultados de un programa o proyecto. “Dicho de otro modo, aún cuando el propósito original de la metodología no lo contemplaba expresamente, en los hechos los autores han comprobado

¹³ SADCI (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional) es un desarrollo conceptual realizado por el Dr. Alain Tobelem, cuando se desempeñaba como consultor del Banco Mundial (BIRF). Ha sido aplicado en numerosos países y en diferentes tipos de proyectos, particularmente en América Latina. En la Argentina, se ha utilizado en organizaciones tales como el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA), Sanidad Vegetal (IASCAV), Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura, Instituto Forestal Nacional (hoy Dirección Nacional de Desarrollo Forestal), Servicio Nacional de Semillas, en las hoy desaparecidas Juntas Nacionales de Granos y Carnes, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, SIIAP (Sistema Integrado de Información Agropecuaria y Pesquera), Dirección General Impositiva, Vialidad Nacional y en gran número de proyectos desarrollados en las provincias. En la mayoría de los casos, la metodología se utilizó en proyectos con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BIRF).

Oszlak Oscar y Orellana Edgardo, “*El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*”, 2011, p.2. Disponible en: <http://ebookbrowse.com/oszlak-oscar-y-orellana-edgardo-el-an%C3%A1lisis-de-la-capacidad-institucional-pdf-d84867469>.

que el enfoque SADCI es también compatible con el análisis de situaciones en las que el presente y el pasado pasan a ser dimensiones temporales relevantes y, a la vez, con casos en los que el objeto de estudio no es ya un programa o proyecto si no la gestión ordinaria de una institución”. (Oszlak y Orellana, 2011, p.2)

Ahora bien, en esta investigación utilizaremos el SADCI para medir los déficits de capacidad institucional (en adelante DCI), estos déficits pueden clasificarse de acuerdo a sus posibles causas. Los déficits son los obstáculos o inconvenientes que estorban entre la realización de lo que las organizaciones desean hacer y lo que hacen.

De acuerdo a esta metodología, existen seis tipos de déficits de capacidad institucional, los cuales los autores los exponen así:

a) Déficit relacionados con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”: Uno de los problemas por los que las organizaciones no se encuentran capacitadas para realizar ciertas tareas se vinculan con trabas normativas: leyes o decretos que impiden expresamente ciertas acciones o vacíos jurídicos que no facultan expresamente a las agencias involucradas a realizarlas. También entran en esta categoría factores culturales o, genéricamente, pautas de interacción socialmente aceptadas, que actúan a veces como restricciones o condicionamientos para la ejecución de ciertas tareas.

b) Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales: el objeto de este tipo de análisis se visualiza, como un conjunto de agencias, organizaciones o actores, mancomunados a fin de ejecutar el proyecto. En este sentido pueden existir tanto casos de competencias superpuestas como de colaboración interinstitucional. Este análisis permite determinar cuáles son las necesidades de acciones que dependen de compromisos (de recursos, apoyos, etc.) de otras organizaciones, cuya ejecución es requisito de cumplimiento de las tareas.

c) Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones: La estructura organizacional interna es sumamente importante a fin de establecer qué unidades organizativas han de hacerse responsables

del cumplimiento de las tareas. A veces, una misma tarea requiere el concurso de varias unidades en forma simultánea. Aquí se presenta la contracara de los problemas de nivel interinstitucional pero en el plano intraorganizacional: es probable que la distribución de funciones no sea la óptima. O bien que la unidad responsable no exista formalmente (v. g. que no tenga reflejo estructural y carezca de recursos). El relevamiento de estos hechos suministra indicadores sobre la situación organizativa interna.

d) Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras: Su propósito es establecer la cantidad de recursos de que disponen las organizaciones o agencias ejecutoras y las necesidades de insumos adicionales específicos, expresados en términos físicos y financieros.

e) Déficit relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas: Las políticas de personal en general, y de remuneraciones en particular, son sumamente relevantes. Cobran singular importancia en las agentes dedicados a tareas gerenciales o técnicas dentro de la organización. Por ejemplo, los aspectos vinculados con la aplicación de normas de concurso, evaluación de desempeño, promoción en la carrera, incentivos salariales, etc.

f) Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto: En ninguno de los déficit mencionados con anterioridad se presenta una evaluación de la capacidad de las personas encargadas de la implementación de las tareas. Esto se efectúa a través de la evaluación individual. Se trata de establecer tarea por tarea, no ya que unidad sino quién dentro de cada una de ellas es (será o fue) responsable por los productos o resultados de la misma. Se trata de establecer su categoría jerárquica, su grado de conocimiento y si este es suficiente, lo mismo que el nivel de información que maneja, su motivación y habilidades.

Para concluir, sintetizaré lo descrito en este capítulo, para que de esta manera sea más comprensible.

Primero, el diagnóstico del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal se presentó el 7 de mayo del 2008, poco más de un año después, en agosto de 2009 se hace público el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, y es hasta mayo de 2011 cuando se publica en la Gaceta Oficial del DF y alcanza el grado de ley. La UACM tiene a su cargo 96 líneas de acción de las 2412 que existen en el programa.

Segundo, dentro de los múltiples autores que nos hablan del tema implementación, el autor que nos facilita una mejor definición del concepto es Luis Aguilar, por lo tanto se entenderá para esta investigación por implementación: la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas.... No se puede terminar lo que ni siquiera ha comenzado.

Y por problema de implementación o defecto de implementación se entenderá lo siguiente: defecto de implementación no sería la falla en la puesta en marcha sino la incapacidad de seguir adelante, con seguir adelante nos referiremos, a la capacidad de forjar los eslabones necesarios de la cadena causal para conseguir los resultados deseados. En este sentido, La implementación es el proceso que intencionalmente establece y realiza la conexión causal y que si cae en defectos o incumplimientos, rompe el nexo causal y lleva al fracaso la política.

Tercero, por enfoque de derechos humanos se entenderá la conceptualización que nos aporta Plessmann, es decir, entender las políticas públicas con enfoque de derechos humanos como la articulación racional de acciones y omisiones del Estado, y los resultados de estas, orientadas a la realización de derechos de la población y basadas en dos componentes: 1. Las obligaciones contraídas voluntariamente por los Estados a través de distintos instrumentos de derechos humanos y su interpretación progresiva por parte de órganos autorizados y, 2. La participación de la sociedad, y en particular de

aquella más discriminada, en la definición de los principales problemas, necesidades y déficit de derechos, el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas.

Cuarto, para entender el concepto de planeación debe tomarse en cuenta la diferenciación ya expuesta con anterioridad, entre, plan, planeación y planificación, y así entenderemos por planear o planeación lo siguiente: En términos concretos, planear significa llevar a cabo acciones de planeación; implica decidir, en el presente, las acciones que habrán de ejecutarse en el futuro, con el fin de arribar a objetivos previamente establecidos. De acuerdo con ello, la planeación puede definirse como un proceso de asignación de recursos (personas, bienes, dinero y tiempo) para el logro de fines determinados.

A manera de colofón, cabría señalar que la ley del PDHDF señala que se establece su aplicabilidad para toda la administración pública centralizada y descentralizada y para la administración de justicia del DF, así como para su órgano legislativo, además también aplica para los órganos autónomos por ley, por lo tanto, deben contemplar en su planeación, programación y presupuestación la implementación del programa a la que hace alusión esta ley, lo cual es el objeto de esta investigación.

CAPÍTULO II

La implementación del PDHDF en la UACM “SIN SÍNTOMAS DE IMPLEMENTACIÓN”

La Universidad Autónoma de la Ciudad de México es una institución pública y dado que contiene el adjetivo de autónoma, cuenta con un Estatuto General Orgánico (EGO) y tiene la capacidad de elegir a sus autoridades, administra su patrimonio cultural, físico, económico y financiero; es decir puede autogobernarse. Su gobierno estuvo constituido por el Consejo General Interno (CGI) actualmente Consejo Universitario (CU), el primer consejo universitario se instaló el día 18 de Diciembre del 2007 y actualmente está en funciones el segundo CU, el cual es el máximo órgano de gobierno pues en él se encuentran los representantes de las y los profesores, estudiantes y administrativos de la institución, cabe mencionar que en un primer momento se contó con un Consejo Asesor y que en cumplimiento de la fracción sexta del transitorio tercero de la Ley de la UACM, el consejo cesó en sus funciones al ser aprobado el EGO el 10 de Febrero 2010. Además el gobierno universitario cuenta con una Rectoría, cuya titular es la representante legal de la universidad, la cual tiene a su cargo la administración de la institución, la administración actual de la Rectoría tomó posesión de su cargo el día 07 de mayo de 2010.

La estructura administrativa de la UACM cuenta además de lo ya mencionado con anterioridad, con una Secretaría General (como dato, nunca ha sido ocupado este puesto), con una Tesorería, con un Abogado General, con una Contraloría General, con nueve Coordinaciones Generales que son: coordinación de difusión y extensión universitaria, coordinación académica, coordinación de planeación, coordinación de plantel, coordinación de servicios estudiantiles, coordinación de comunicación e informática, coordinación de servicios administrativos, coordinación de obras y servicios, coordinación de certificación y registro, además cuenta con tres coordinaciones de colegio las cuales dependen directamente de la coordinación académica.

1. *La planeación en la UACM*

En este apartado se pretende describir la Planeación Institucional de la UACM, así como su estructura y el funcionamiento de sus principales componentes. Describir y entender la planeación institucional en la UACM no es cosa fácil, pues en un primer momento la falta de normatividad y la escases de instrumentos de planeación dificultan el estudio de la misma.

Para entender la relación que existe y la importancia que tiene la planeación en la implementación, es necesario distinguir entre la fase de programación y la fase de implementación, es decir no podríamos entender y explicar donde se observa la implementación del PDHDF en la Universidad sino es en su planeación.

“La implementación tal como la acabamos de definir no incluye exclusivamente la producción de todo tipo de actividades concretas (sobre todo los actos administrativos), si no también todos los procesos concernientes a la planificación y que son necesarios para llevar a cabo dichas actividades de ejecución. Nos referimos a los planes de acción, dado que estos fijan prioridades en el tiempo, en el espacio y entre los grupos sociales para la aplicación del PPA. Efectivamente, una vez que están disponibles estructuras, recursos y procedimientos de coordinación entre los actores públicos y privados, el siguiente paso de toda política pública debe ser el establecimiento de los mecanismos adecuados para que se produzca el cambio postulado”.¹⁴ (Meny y Thoenig, 1992, p.184)

Comenzaré por exponer la función y conformación de los principales implicados en la planeación dentro de la universidad, los cuales son: la Coordinación de Planeación, la Comisión de Planeación y la Secretaría Técnica del Consejo Asesor está última sería poco relevante su descripción pues como se ha anotado el consejo actualmente cesó sus funciones, además de que durante el tiempo que

¹⁴ Meny y Thoenig, señalan que Bardach (1977) define implementación como <el proceso de ensamblaje de elementos que es requerido para conseguir la producción de un específico impacto programado>

estuvo activo se dio prioridad a otros temas, sin embargo trataré de explicar su función. Consecutivamente se verán las comisiones del CU relacionadas con la planeación y principalmente la Comisión de Planeación Institucional, Desarrollo y Gestión Universitaria. De esta forma se tratará de encontrar respuesta a la pregunta ¿Cómo se planea en la UACM?

A. La Comisión de Planeación de la UACM y los primeros indicios para la elaboración del PIDE (Esquema para la integración del Marco General de Referencia del Plan Institucional de Desarrollo).

Es necesario hacer una retrospectiva para entender cómo se ha ido construyendo la maquinaria institucional y administrativa de planeación en la UACM. Empezaré por la Comisión de Planeación de la Universidad.

El 16 de mayo del 2006, el Rector en turno expidió un acuerdo, que tiene como fundamento el quinto transitorio de la Ley de la UACM, el cual establece como atribuciones del Rector la formulación de los programas de organización, reorganización, evaluación y modernización de la Universidad. En dicho documento se exponen los motivos para la constitución de la Comisión de Planeación como órgano de apoyo en la planeación de la universidad.

Este documento nos dice que los objetivos primordiales de la Comisión de Planeación serán:

- Organizar el *Sistema Institucional de Planeación*, definiendo sus mecanismos generales de coordinación y operación.
- Definir las estrategias y lineamientos que orienten la formulación del Plan Institucional de Desarrollo, *PIDE*.
- Fortalecer el trabajo de órganos colegiados, entidades académicas y dependencias administrativas de la Universidad.
- Establecer estrategias encaminadas a mejorar la gestión y fortalecer la operación de la Universidad para alcanzar sus propósitos.

Además, nos dice quiénes son los corresponsables que integran el Sistema Institucional de Planeación:

- El Secretario General de la UACM
- El Tesorero
- Los coordinadores Académico, de Difusión Cultural, de Certificación y Registro, de Planeación, de Obras y Conservación de Inmuebles, de Comunicación e Informática, de Servicios Administrativos, y de Servicios Estudiantiles.
- Los coordinadores de los tres colegios
- Los coordinadores de los planteles.

Adicionalmente, nos menciona quiénes integran la Comisión de Planeación y está integrada por:

- El Rector, quien la presidirá
- Como miembros permanentes: el Secretario General, los coordinadores Académico, de Planeación, de los planteles y de los tres colegios.
- Como miembros invitados, que participarán en la Comisión en función de los temas a tratar: el Tesorero y los coordinadores de Difusión Cultural, Certificación y Registro, Obras y Conservación de Inmuebles, Comunicación e Informática, Servicios Administrativos, y Servicios Estudiantiles
- En ausencia del Rector, la Comisión será presidida por el Secretario General.
- Fungirá como Secretaría Técnica de la Comisión el Coordinador de Planeación.

Nota: cabe señalar que nunca ha sido ocupado el cargo de la Secretaría General, por lo que en 2006 hubiera sido difícil prescindir del Rector.

Por último hace referencia a las funciones y atribuciones de la Comisión:

- Apoyar la elaboración del PIDE, dar seguimiento a su instrumentación y proponer las normas y procedimientos necesarios para asegurar su cumplimiento.
- Apoyar la formulación del Programa Operativo Anual.
- Verificar que todas las áreas académicas y administrativas funcionen con base a programas de trabajo, normas y procedimientos debidamente sancionados.
- Definir e instrumentar los lineamientos para el crecimiento de la planta docente y administrativa.
- Analizar y revisar el funcionamiento de las partes que integran la estructura orgánica de la Universidad.
- Analizar periódicamente la información relativa a la operación institucional, con el fin de asegurar una adecuada toma de decisiones.
- Las demás que se deriven de la Ley de la UACM

Se hace necesario rescatar el segundo transitorio de este Acuerdo, pues en él se resalta una forma de la planeación de la Universidad.

SEGUNDO.- Antes del 30 de junio de 2006, los titulares a cargo de las coordinaciones que conforman el *Sistema Institucional de Planeación* entregarán a la Secretaría Técnica de la Comisión de Planeación su programa anual de trabajo, incluyendo un informe y un diagnóstico situacional del área, utilizando para ello las herramientas que la propia Secretaría Técnica de la Comisión de Planeación les hará llegar. Los programas anuales de trabajo deberán incluir las acciones previstas, las metas mínimas a alcanzar, así como los indicadores que se usarán para llevar a cabo su evaluación.

Posteriormente el 26 de Julio 2006 durante la primera reunión plenaria de la Comisión de Planeación se hace público el Esquema para la Integración del Marco General de Referencia del Plan Institucional de Desarrollo, el cual expone el objetivo del PIDE, la metodología propuesta para su construcción, además nos da los conceptos principales que se manejaban para la Integración del PIDE:

- **Objetivo del PIDE.** Instaurar un proceso de planeación estratégica que permita identificar, desarrollar y evaluar el conjunto de programas más trascendentes que se desprendan de los principales propósitos y políticas institucionales, con el fin de conducir a la Universidad de manera ordenada, eficaz y eficiente, a la situación que se defina como deseable para el año 2010.
- **Metodología propuesta:** Una planeación de tipo general, conducida o ejecutada por los órganos de gobierno de la institución, para establecer un marco de referencia integral para toda la universidad. Se enfoca al logro de los propósitos institucionales, con base en la definición de políticas generales, programas orientados a logro de objetivos específicos, y de los recursos necesarios, considerando a la institución como una entidad total.

Conceptos Principales:

- **Funciones institucionales:** tareas sustantivas y de apoyo de la Universidad definidas en su Decreto de Creación y en su Ley. Estas funciones son los ejes rectores en los que se sustenta y enmarca la planeación de los propósitos, políticas y objetivos/programas que conducirán al horizonte definido para su desarrollo.
- **Propósitos institucionales:** Los propósitos son los fines esenciales o directrices que definen la razón de ser, naturaleza y carácter de la UACM, tanto en su estado presente como en su proyección hacia el futuro. Sirven de cimiento para los demás elementos de la planeación y proporcionan las

pautas para el diseño del plan estratégico. Los propósitos se caracterizan por:

- Ser básicos o trascendentales, porque constituyen el fundamento de los demás elementos.
- Ser genéricos o cualitativos, porque no se expresan en términos numéricos.
- Ser permanentes, porque permanecen vigentes durante el período de vida de la institución.
- **Políticas institucionales:** constituyen orientaciones y directrices que rigen el proceder de la Universidad en relación con un tema (o conjunto de temas), con objeto de lograr un propósito determinado y facilitar la implementación de las estrategias.
- **Políticas generales:** Están contenidas en las normas constitutivas, o son formuladas por los órganos de gobierno, para establecer lineamientos que guíen a la institución como una unidad integrada.
- **Políticas específicas:** Son lineamientos que se refieren a una función o área determinada de la UACM.
- **Programas:** Esquemas que establecen la secuencia de actividades específicas que habrán de realizarse para alcanzar los objetivos, y el tiempo requerido para efectuar cada una de sus partes.

Cada programa tiene una estructura propia y puede ser un fin en sí mismo, o bien, puede ser parte de una serie de actividades dentro de un programa más general.

- **Programas estratégicos de la UACM:** tienen alcance institucional y sirven de marco de referencia para la elaboración de cada uno de los programas operativos.
- **Programas operativos:** Conjuntos ordenados y coherentes de acciones a cargo de cada coordinación responsable de un área o función, a la luz de los propósitos y de las políticas institucionales.
- **Objetivos:** Resultados a obtener en un plazo determinado, para lo cual se integra un programa operativo, el cual tiene que ser consistente con los propósitos y con las políticas institucionales.

- **Objetivos generales:** comprenden a toda la institución y se establecen a largo plazo.
- **Objetivos específicos:** se refieren a un área o función de la institución, se subordinan a los objetivos generales, y se establecen a corto o mediano plazo.
- **Objetivos operativos:** se establecen en niveles o secciones más específicas de la institución, se refieren a actividades más detalladas, e invariablemente son a corto plazo. Se determinan en función de los objetivos específicos y generales.

A.1. POA un ejemplo de su integración y un PIDE en construcción.

Por otro lado, en esta misma primera reunión plenaria del 2006 de la Comisión de Planeación, se dieron a conocer los criterios y lineamientos para la elaboración del programa operativo anual 2007 y el formato de captura del programa de trabajo 2007 (POA-PIDE). Los principales puntos de acuerdo que serían indispensables rescatar de esta acta levantada durante esta sesión son los puntos 2 y 9.

Punto 2.- El coordinador de Servicios Administrativos explica lo relativo a los criterios y lineamientos para la elaboración del programa operativo anual 2007. Comenta que las áreas integradoras de la universidad, aquellas que orgánicamente son responsables de otras áreas, serán las encargadas de presentar los objetivos, metas y proyecciones de los programas de trabajo que integraran el POA. Con el propósito de explicar este procedimiento además de indicar el avance del gasto en el ejercicio presupuestal del 2006, la coordinación de servicios administrativos ha venido realizando durante esta semana una serie de reuniones con las aéreas integradoras. En el caso de los planteles, se tiene prevista una reunión con los coordinadores durante la semana que corre del 31 de julio al 4 de agosto.

Punto 9.- Relativo el PIDE se hacen los siguientes comentarios: para su elaboración, además de tomar en cuenta las opiniones vertidas en la comisión de planeación, sería conveniente atender las opiniones de los órganos de gobierno de la Universidad, tales como el Consejo Asesor y el Consejo General Interno. Incluso, se debería avanzar en la consideración de diagnósticos emitidos por instancias externas a la Universidad.

El PIDE deberá abordar las principales problemáticas de la Universidad, sean de carácter administrativas o académicas, estableciendo propuestas tendientes a su resolución, en el marco de las atribuciones de las áreas e instancias de la institución.

Por otro lado, durante el 2007, la Comisión de Planeación se reunió 2 veces en un solo día, según consta en la página de internet de la UACM de acuerdo a las actas publicadas de la Comisión, una reunión plenaria y la otra permanente, durante la reunión permanente se enfocaron al análisis y planeación de la matrícula estudiantil y el número de materias que se imparten en los planteles.

Y en la reunión plenaria, de acuerdo al acta que corresponde a este año es la del 27 de Abril, lo más importante para rescatar son los puntos dos y tres. Del punto dos en su apartado B es lo que más llama la atención, pues en él se dice que ya se tenía el procedimiento para la formulación del PIDE desde el día 28 de Septiembre 2006.

En el punto tres se aprecia un problema de comunicación entre el CGI y la coordinación de planeación, pues el CGI aseveró que se carecía de instrumentos de planeación institucional.

Punto 2. La Coordinadora de Planeación hace entrega de los siguientes tres documentos de trabajo:

- a. Versión estenográfica parcial de la sesión del CGI, de fecha 23 de abril de 2007, relativa al Plan Institucional de Desarrollo. Propuesta de acuerdo 9 del Consejo General Interno, de fecha 23 de abril de 2007.

- b. Procedimiento para la formulación del PIDE, aprobado por el pleno de la Comisión de Planeación con fecha 28 de septiembre de 2006, y acordado con el Secretario Técnico de la Comisión de Organización del CGI.
- c. Oficio enviado al Secretario Técnico de la Comisión de Organización del CGI, de fecha 9 de enero de 2007, adjuntando 10 tomos del PAT 2007 relacionado con los respectivos elementos del PIDE.

Punto 3. La Coordinadora de Planeación comenta que la información del Programa Anual de Trabajo 2007 de la UACM, integrado con el catálogo de programas y proyectos de cada una de las áreas de la Universidad, fue entregada a la Comisión de Análisis de Presupuesto del Consejo General Interno como insumo de trabajo para la aprobación del presupuesto 2007. El PAT 2007 forma parte del esquema del Plan Institucional de Desarrollo y, por tanto, es incorrecta la aseveración del CGI en el sentido de que se carecen de instrumentos de planeación institucional.

B. 2008. Esquema para la Integración del Marco General de Referencia del PIDE, un marco de referencia para la planeación de los planteles.

Ahora bien, en el año 2008 la primera reunión plenaria, se celebró el día 18 de enero, durante esta reunión se procedió a dialogar sobre la presentación del PAT-POA 2008, también se hizo la presentación de la propuesta del Plan Institucional de Desarrollo 2008-2010, así mismo se dio a conocer el procedimiento para la presentación del PIDE al Consejo Universitario.

En cuanto al PAT-POA 2008, la coordinadora explicó que los programas y proyectos contenidos en este documento, fueron integrados con los datos que las áreas enviaron a la Coordinación de Planeación en los meses de octubre y

noviembre del año anterior a 2008. En este sentido la coordinación, considero que con la información enviada por las áreas se describe puntualmente los programas y proyectos concretos de las mismas.

Sobre la propuesta del PIDE 2008-2010, se hizo una descripción del contenido del mismo. Sin embargo lo importante del acta de esta sesión plenaria, fue que la coordinadora de planeación comento sobre la clasificación de los programas y proyectos por objetivos estratégicos y sobre las políticas generales, y al respecto dijo que estos pueden servir como insumos para que cada colegio, plantel y área elabore sus planes internos de desarrollo. Así mismo se propuso que para la elaboración de los planes internos de desarrollo de los colegios y de los planteles que estas mismas designarán al personal para las tareas de su planeación, tal y como ya lo hacían en el plantel del Centro Histórico e Iztapalapa.

El 24 de enero de 2008, se celebró la primera reunión permanente de la comisión de planeación, aquí se acordó integrar subcomisiones para efectuar al análisis de los programas y proyectos y establecer las propuestas de prioridades. Para este día, los coordinadores de colegio ya habían hecho el análisis de las programas y proyectos de los colegios, los coordinadores de plantel ya habían realizado el análisis de los planteles y de la coordinación de obras, los coordinadores académicos, de planeación y el tesorero también habían llevado a cabo el análisis de los programas y proyectos de las coordinaciones administrativas y de apoyo a la docencia.

De esta forma, la coordinación de planeación, fue la encargada de integrar los resultados de los análisis de las subcomisiones para posteriormente enviar el resultado global a los integrantes de la comisión permanente de planeación para su validación.

Por otro lado, durante los meses de febrero, marzo y abril se presentaron en sesión los planes internos de los planteles de la UACM. El 29 de Febrero se presentó el plan interno del plantel Centro Histórico, sus programas y proyectos fueron de acuerdo con el esquema de integración del PIDE 2008-2010. A esta

presentación de plan interno, se dijo, por parte de la coordinadora de planeación, que la información vertida en los planes de desarrollo de los planteles, será de gran utilidad para que los colegios integren sus propios planes de desarrollo.

El 6 de marzo, se presentó el plan interno del plantel Iztapalapa, el 25 de marzo fue la del plantel San Lorenzo Tezonco. Ya en el mes de abril se comenzó con las propuestas de los planes internos de desarrollo de los colegios.

Hasta este momento, con lo expuesto en párrafos anteriores, podemos decir que la comisión de planeación es la que define los mecanismos generales de coordinación y operación del sistema institucional de planeación, además de definir las estrategias y lineamientos para la formulación del PIDE y POA-PAT.

Entonces, conforme al acuerdo del 16 de mayo de 2006, para la elaboración del PIDE, se pidió a todos los titulares de las coordinaciones que conforman el Sistema Institucional de Planeación en adelante (SIP), que entreguen a la Secretaría Técnica de la Comisión de Planeación en adelante (STCP) su programa anual de trabajo, así como un informe y un diagnóstico situacional del área utilizando las herramientas que la STCP les da, de acuerdo al Esquema para la Integración del Marco General de Referencia del Plan Institucional de desarrollo.

Para la elaboración del PIDE en esta coyuntura de tiempo también fueron tomadas en cuenta las opiniones del Consejo Asesor y las del Consejo General Interno. Sin embargo, existía un inconveniente entre el CGI y la Coordinación de planeación pues el primero argumentaba que se carecía de instrumentos de planeación institucional, este inconveniente se disipó al admitir que el PAT forma parte del esquema del PIDE.

Hay que hacer notar que ya se tenía el procedimiento para la formulación del PIDE desde el día 28 de septiembre 2006, sin embargo, es hasta el día 18 de enero del 2008 que se dio a conocer la propuesta de PIDE 2008-2010.

Con respecto al PAT-POA, podemos notar que son documentos que se elaboran con los diagnósticos y las prospectivas de los titulares de las coordinaciones que conforman el SIP.

De igual modo, los planteles, colegios y áreas deben elaborar sus propios planes internos de desarrollo, de acuerdo a un diagnóstico que hasta el 2008 lo hicieron las subcomisiones acordadas el 24 de enero. Estos planes internos deben estar en concordancia con el esquema de integración del PIDE.

C. La importancia de la Coordinación de Planeación y del Consejo Asesor.

A continuación, de acuerdo el título segundo del Estatuto Orgánico que habla de la integración y estructura de la Universidad. En su Artículo 13-A, nos dice que la coordinación de planeación es un órgano permanente de apoyo a la Rectoría, y está encargado de las siguientes funciones:

- 1.- Fungir como Secretaría Técnica de la Comisión de Planeación;
- 2.- Trazar lineamientos y generar metodologías y herramientas para la formulación e integración del plan institucional de desarrollo;
- 3.- Recabar y sistematizar los programas anuales de trabajo, así como los informes trimestrales de avance de los diferentes integrantes del sistema institucional de planeación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México;
- 4.- Dar seguimiento y evaluar el Plan Institucional de Desarrollo;
- 5.- Construir un sistema de información estadística permanente y continuo;
- 6.- Coadyuvar en la elaboración de metodologías de autoevaluación de programas y procesos;
- 7.- Analizar los programas de trabajo y sus autoevaluaciones, y valorar los resultados de la operación a nivel institucional;

- 8.- Coadyuvar en la elaboración de normas y procedimientos para fortalecer los procesos de gestión;
- 9.- Proponer prioridades para la formulación del Programa Operativo Anual;
- 10.- Analizar y vigilar que el crecimiento de la planta docente y administrativa esté en correspondencia con los lineamientos que defina la Comisión de Planeación;
- 11.- Llevar a cabo un control de ejercicio presupuestal;
- 12.- Elaborar los informes institucionales que deban presentarse a las autoridades universitarias, a la ALDF y a la sociedad en general.

Ahora pasemos a lo relativo del Consejo Asesor, que es uno de los órganos de gobierno, el cual tiene las siguientes atribuciones según el transitorio tercero de la Ley de la UACM:

- I. Emitir todas las normas provisionales que requiera la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y, hasta que entre en funciones el Consejo General Interno, aprobar los planes y programas académicos.
- II. Determinar la composición del Consejo General Interno y todo lo referente a su integración, la cual deberá ocurrir a más tardar seis meses después de publicada esta Ley.
- III. En el caso que, por causas de fuerza mayor, el Rector dejara el cargo, nombrar al Rector sustituto que estaría en funciones hasta la aprobación del Estatuto General Orgánico.
- IV. Aprobar el reemplazo de alguno de sus integrantes a partir de propuestas que le presente el Rector, asegurando su funcionamiento con un mínimo de siete miembros.
- V. Establecer, en colaboración con el Rector y escuchando la opinión del Consejo General Interno, las condiciones y mecanismos para la instalación del primer Consejo Universitario, a más tardar en tres años contados a partir de la publicación de esta Ley; y
- VI. El Consejo Asesor permanecerá en ejercicio de sus funciones hasta la aprobación del Estatuto General Orgánico por el primer Consejo Universitario.

Este órgano de gobierno que estuvo vigente hasta el día 10 de febrero 2010, tenía un reglamento que fue aprobado el día once de febrero de 2005 el cual se compone de nueve artículos de los cuales los más importantes son los artículos 3, 4, 7 y 8, pues en ellos se establece su forma de organización y además la designación de un Secretario Técnico, estos artículos a la letra dicen:

Artículo 3. El Consejo Asesor designara a quien deba presidirlo, así como a un secretario técnico que tendrá las funciones que se establecen en el presente reglamento.

Artículo 4. Las decisiones del Consejo Asesor se tomarán- en la medida de lo posible- por consenso, y solo en caso de no haberlo, por mayoría de votos. Los votos de los miembros del Consejo Asesor se emitirán en las sesiones ordinarias y extraordinarias o, por escrito cuando el caso lo amerite. En ambos casos los votos quedarán consignados mediante la firma de la cédula correspondiente de los integrantes.

Artículo 7. El Secretario Técnico tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborará la carpeta que contendrá los asuntos que serán abordados en la sesión.
2. Emitirá la convocatoria con una anticipación mínima de dos semanas para las sesiones ordinarias.
3. Elaborará la cedula de seguimiento de acuerdos.
4. Tomará las medidas administrativas necesarias para la celebración de las sesiones.
5. Dará seguimiento a los acuerdos del Consejo, al que rendirá un informe de los mismos.
6. Resguardará la documentación emanada del funcionamiento del Consejo.
7. Las que sean necesarias para asegurar el óptimo desarrollo de los trabajos del Consejo Asesor.

Artículo 8. El Consejo podrá integrar comisiones internas para el análisis de temas específicos. Las comisiones serán nombradas en el pleno y presentarán sus conclusiones ante el mismo.

De esta forma, a propuesta del Ingeniero Manuel Pérez Rocha y de conformidad con el art. 3 del reglamento ya mencionado, el día 11 de Febrero 2005 entro en funciones la Secretaria Técnica la maestra María de los Ángeles Knochenhauer.

El consejo asesor trabajó durante sus sesiones de los años 2005-2008 primordialmente en el análisis y evolución de la situación en este periodo de la Universidad, en la ratificación de consejeros estudiantiles y académicos ante el CGI, en convocatorias para elecciones del CGI, en analizar el reglamento de certificación etc.

Sin embargo muchos de los enlaces de acuerdos del consejo en el año 2008 de la página de la UACM están rotos, por lo cual se hace difícil tener acceso a ellos, pero he podido obtener el del día 2 de junio 2008 el cual es importante, pues en este documento el Consejo Asesor faculta al Rector para ejercer las más amplias facultades de dominio y aun en aquellas que requieran autorización especial con apego a la ley de la UACM.

D. Seis Normas para el manejo de la Universidad. Norma 4 piedra angular para la planeación universitaria.

Ahora bien, el Consejo Asesor emitió formalmente seis normas durante su periodo de actividad. La primera norma se emitió el día 1 de marzo del 2005 la cual autoriza al rector a delegar facultades con poderes generales y especiales, así mismo tiene la facultad de sustituir y revocar los poderes que otorgo.

La Norma 2 nos dice que toda transferencia de recursos debe ser autorizada por el Rector y que las transferencias superiores a tres millones de

pesos requerirán también de la aprobación del Consejo Asesor o del CGI cuando se haya instalado. También esta norma se emitió el 1 de marzo del 2005.

La Norma 3 relativa a la designación y remoción de los trabajadores, nos dice que esta norma estará vigente hasta la instalación del CGI y que el Rector podrá nombrar y remover a los trabajadores de la Universidad que ocupen cargos en las dos jerarquías administrativas inferiores a la de él.

La Norma 4 se publicó el 30 de marzo del 2006, es el acuerdo por el que se modifican, adicionan y derogan diversas disposiciones del estatuto orgánico de la UACM aprobado por el consejo de gobierno el 29 de enero del 2002, en este acuerdo se modifican: los artículos 9,10,11,12,12 Bis, 13,15;24,26; se derogan: los artículos 14, 16, 22, 23, 28; 30 y 36; se adicionan: los artículos 10-A, 10-B, 10-C, 10-D, 13-A, 13-C, 13-D,13-E, 13-F, 21-A, 21-B, 21-C, 21-D, 21-E, 21-F.

Como se puede observar la lista de modificaciones y adiciones es bastante larga por lo cual solo mencionaré los contenidos específicos relativos a esta investigación y las más importantes son:

Artículo 10-A. En tanto el Consejo Universitario expide el Estatuto General Orgánico y de más reglamentos y normas necesarias para el cumplimiento de los fines de la Universidad conforme al artículo 17 de la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, los órganos de administración, control y vigilancia de la universidad serán:

1. Secretaría General.
2. Tesorería
3. Oficina del Abogado General
4. Contraloría General
5. Coordinación Académica
6. Coordinación de Difusión Cultural y Extensión Universitaria.
7. Coordinación de Certificación y Registro.
8. Coordinación de Planeación.
9. Coordinación de Obras y Conservación.

10. Coordinación de comunicación e Informática.
11. Coordinación de Servicios Administrativos
12. Coordinación de Servicios Estudiantiles
13. Coordinaciones de Colegio
14. Coordinaciones de Plantel

Artículo 10-C. El tesorero será designado por el Consejo General Interno a propuesta del Rector. Le corresponde ejercer diversas funciones entre las cuales destaca:

- Elaborar los Estados financieros y la Cuenta Pública
- Coadyuvar en la elaboración del presupuesto anual y del Programa Operativo Anual
- Elaborar propuestas de políticas, normas y procedimientos en materia del ejercicio presupuestal de la Universidad.

Artículo 10-D. El Abogado General será designado por el Consejo General Interno a propuesta del Rector y tendrá a su cargo las siguientes funciones y atribuciones:

1. Apoyar la realización de estudios, planeación, dirección, conducción, coordinación, y despacho jurídico de la institución.
2. Prestar los servicios jurídicos de acuerdo con la competencia de la universidad y las instrucciones distadas por el titular.
3. Proporcionar asistencia técnica operativa en materia jurídica a las unidades y órganos de la institución, y aportar los elementos necesarios para que se emitan y/o ejecuten los actos administrativos en la materia citada.
4. Revisar los anteproyectos de iniciativa de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes, circulares y demás ordenamientos jurídicos que sean competencia de la Universidad.
5. Llevar a cabo estudios jurídicos, asesorar y emitir opiniones respecto de consultas que se le formulen.

6. Revisar y sancionar los contratos, convenios, concesiones, permisos, autorizaciones y demás actos jurídicos de los que se deriven derechos y obligaciones para la Universidad.
7. Apoyar a las demás áreas que integran la Universidad.

Artículo 13-A. La Coordinación de Planeación es un órgano permanente de apoyo a la Rectoría, encargado de las siguientes funciones:

1. Fungir como Secretaría Técnica de la Comisión de Planeación.
2. Trazar lineamientos y generar metodologías y herramientas para la formulación e integración del plan institucional de desarrollo.
3. Recabar y sistematizar los programas anuales de trabajo, así como los informes trimestrales de avance de los diferentes integrantes del sistema institucional de planeación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
4. Dar seguimiento y evaluar el Plan Institucional de Desarrollo.
5. Construir un sistema de información estadística permanente y continua.
6. Coadyuvar en la elaboración de metodologías de autoevaluación de programas y procesos.
7. Analizar los programas de trabajo y sus autoevaluaciones, y valorar los resultados de la operación a nivel institucional
8. Coadyuvar en la elaboración de normas y procedimientos para fortalecer los procesos de gestión.
9. Proponer prioridades para la formulación del Programa Operativo Anual.
10. Analizar y vigilar que el crecimiento de la planta docente y administrativa este en correspondencia con los lineamientos que defina la Comisión de Planeación.
11. Llevar a cabo un control del ejercicio presupuestal.
12. Elaborar los informes institucionales que deban presentarse a las autoridades universitarias, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a la sociedad en general.

Artículo 13-B. La coordinación de obras y conservación es un órgano permanente, auxiliar y de apoyo que desempeña diversas funciones de las cuales dos son pertinentes para esta investigación:

- Presentar a la Comisión de Planeación los estudios acerca de ampliaciones, adecuaciones y proyectos nuevos necesarios para el desarrollo de la institución
- Vigilar la aplicación de la normatividad general vigente en el DF, en las obras que se realicen en la UACM por administración directa o por contratos por terceros.

Artículo 13-E. Los coordinadores de colegio les corresponden realizar diversas funciones entre las cuales destacan:

- Participar en la planeación estratégica de la UACM.
- Promover la articulación y coordinación de las actividades y tareas internas entre si y con los planes de trabajo de los otros colegios.
- Aprobar las propuestas de los programas de trabajo que deban ser sometidos a la aprobación del consejo académico del colegio.
- Planificar y evaluar las actividades de los integrantes del colegio.
- Representar al colegio ante otras instancias de la UACM y ante otras instituciones

Artículo 13-F. A los coordinadores de plantel les corresponde:

- Participar en la planeación estratégica de la UACM
- Articular o integrar las tareas de los colegios, programas y academias con que cuenta el plantel.
- Promover la articulación y coordinación de las actividades internas con los otros planteles
- Aprobar las propuestas de los programas de trabajo que deban ser sometidos a la aprobación del Consejo del Plantel
- Planificar y evaluar las actividades del plantel

- Representar al plantel ante otras instancias de la UACM y ante otras instituciones.
- Administrar, planificar y organizar el uso de los recursos materiales del plantel, sus espacios físicos e instalaciones.
- Proponer a los órganos que correspondan las medidas conducentes para el mejor funcionamiento del plantel.
- Promover las relaciones del plantel con el entorno social.

Artículo 21-A. Las actividades docentes y el fomento y coordinación de proyectos colegiados de investigación, difusión, divulgación, extensión y cooperación, disciplinarias e interdisciplinarias se organizaran en tres colegios: el Colegio de Ciencia y Tecnología, el Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales y el Colegio de Ciencias y Humanidades.

Artículo 21-B. Sus órganos colegiados de carácter académico son: los Consejos Académicos de Colegio y los Consejos de Plantel

Artículo 21-D. Corresponde a los Consejos Académicos de Colegio:

- Elaborar la propuesta de reglamento interno necesario para su funcionamiento y presentarla a las instancias competentes para su aprobación.
- Elaborar y someter ante las instancias y en los tiempos correspondientes el proyecto de presupuesto anual que garantice el funcionamiento y desarrollo académico del colegio

Artículo 21-F. Es competencia del Consejo de Plantel:

- Elaborar la propuesta de reglamento interno, necesario para su funcionamiento, y presentarla en las instancias competentes para su aprobación.
- Elaborar y someter ante las instancias y en los tiempos correspondientes el proyecto de presupuesto anual que garantice el funcionamiento del plantel.

- Participar en la asignación interna de los recursos presupuestales aprobados para el plantel por el Consejo General Interno.
- Evaluar el informe anual presentado por el coordinador del plantel

Artículo 24. El Consejo Asesor está integrado por reconocidos académicos e intelectuales de la Ciudad de México, quienes tienen las funciones y atribuciones que establecen el Decreto de Creación de la UACM y la ley de la UACM

Consecutivamente la Norma 5 entro en vigor el día 30 de marzo del 2006 y establece el acuerdo para la designación de un comisario, que de acuerdo al VI del cuarto transitorio de la Ley de la UACM, se le encomiendan la función de rendir un informe anual de los estados financieros de la universidad al CGI, así mismo este cargo es de carácter temporal, revocable, independiente de la Universidad y sin funciones de representación de la Universidad, pero si remunerado.

Y por último la Norma 6 que también fue expedida el mismo día que la anterior Norma, la cual regula las atribuciones de la Contraloría General de la UACM, entre sus atribuciones más importantes están: las de llevar a cabo la fiscalización del ejercicio del gasto de la Universidad y su congruencia con el presupuesto autorizado para la Universidad por la ALDF.

Además puede efectuar las auditorías que considere pertinentes, estableciendo las bases para las mismas. Otra atribución importante es desarrollar anualmente un programa de control interno para cada una de las áreas de la Universidad y evaluar su cumplimiento.

Otras dos últimas funciones importantes por mencionar son, las de formar parte de los diferentes comités que se conformen dentro de la Universidad en calidad de asesor y la de verificar que los procedimientos que en las diversas materias realice la Universidad se ajusten a la normatividad vigente.

E. El Consejo Universitario en la planeación universitaria.

Otra parte fundamental que participa en la planeación de la Universidad es el CU que es el máximo órgano de gobierno, pues en él se aprueban las normas, iniciativas de la rectoría, o las modificaciones al Estatuto General Orgánico y demás reglamentación existente o futura.

El CU como órgano colegiado tiene múltiples funciones, ocupaciones y cargos que debe desempeñar para el funcionamiento de la UACM y por consiguiente para tratar de responder a estas diversas tareas se ha integrado en comisiones.

Ahora bien, durante el primer CU las comisiones fueron: Comisión de Organización, Comisión de Asuntos Legislativos, Comisión de Mediación y Conciliación, Comisión de Planeación Institucional, Desarrollo y Gestión Universitaria, Comisión de Hacienda, Comisión Asuntos Académicos, Comisión Temporal de Becas y Apoyos Estudiantiles, Comisión Temporal de Bibliotecas, Comisión de Seguimiento de los Acuerdos del CU quinta sesión Extraordinaria y por último, la Comisión Temporal de Enlace Gubernamental.

Y actualmente en este segundo CU está integrado por nueve comisiones: Comisión de Organización, Comisión de Asuntos Legislativos, Comisión de Mediación y Conciliación, Comisión de Planeación Institucional, Desarrollo y Gestión Universitaria, Comisión de Hacienda, Comisión de Asuntos Académicos, Comisión de Difusión, Extensión y Cooperación Universitaria, Comisión Temporal para la organización del Congreso General Universitario, Comisión Temporal de Acompañamiento y Gestión.

La comisión que tiene más peso para esta investigación es la Comisión de Planeación Institucional, Desarrollo y Gestión Universitaria, pues es la encargada de analizar, evaluar y revisar todo lo relativo a la planeación interior en la Universidad, por tanto es de primordial observancia esta comisión.

Al revisar la página oficial del Consejo Universitario encontré que para la Comisión de Planeación del primer CU no hay registro de minutas, actas o acuerdos que permitan observar la evolución de la planeación de la institución en este periodo. Sin embargo, al entrar en funciones el segundo consejo, su comisión de planeación ha registrado en minutas y actas las sesiones realizadas durante todo el 2010 y no así para el 2012. Durante 2010 se celebraron siete sesiones del 31 de Agosto al 14 de Diciembre.

Las minutas y actas del 2010 nos arrojan datos importantes, pues en estas se refleja la situación en que se encuentra la Planeación Universitaria, pero además, este registro nos da una perspectiva mínima que rescata el trabajo no registrado en la página de internet de la primera Comisión de Planeación del CU. Por lo tanto comenzaré con la descripción de la gestión de dicha comisión en 2010 y trataré de rescatar los rasgos más importantes, para lograr un ensamblado que permita la comprensión de la importancia del CU en la planeación y la relación entre este y la estructura administrativa.

E.1. 2010 problemas administrativos y de comunicación en la Comisión de Planeación del Consejo Universitario. Y aun sin PIDE.

El día 31 de Agosto de 2010 se instaló la segunda Comisión de Planeación del CU, la cual cuenta con 10 integrantes para realizar sus funciones, de entre estos integrantes se elige a las personas para ocupar los cargos de la Secretaría Técnica y Relatoría.

La segunda Comisión de Planeación se integró por los siguientes miembros: Arce Rodríguez Mercedes Beatriz, Cárdenas Hernández Helios, Cardona cuevas Gabriela Irkania, Fernández Silva José Luis, Montés Gómez Vladimir, Muñoz Cervantes Esther Guadalupe, Ortiz B. José Ernesto, Sáez de

Nanclares Mauricio, Ramírez Solís Efrén Bernardo, y Juárez Almaraz Federico. Quedando a cargo de la Secretaria Técnica Vladimir Montes y de la Relatoría Mercedes Arce Rodríguez.

Durante este acto de instalación se presentó el entonces coordinador de planeación el Dr. Gustavo Núñez Esquer, para platicar y tratar de establecer una buena relación entre la Coordinación y la Comisión de Planeación. El coordinador expuso lo siguiente:

Que la actividad fundamental de su coordinación ha sido la de realizar esfuerzos para atender esta área que considera a estado bastante desatendida. Es un área bastante técnica por lo tanto que los miembros de la comisión conozcan los conceptos y términos, los utilicen y se alfabetice en este sentido.

Expuso que el trabajo realizado para aprobar en tiempo record la norma de planeación con el primer CU, fue posible gracias al trabajo coordinado entre las diferentes áreas de la universidad y la discusión abierta y plural desde antes que la iniciativa llegará al pleno.

Señaló que la norma es un documento básico de planeación después del EGO. La Norma es muy importante, para que exista el PIDE que define el EGO, es necesaria la existencia de una norma general. Y el PIDE es muy importante, pues marca la vida de la UACM mas allá de la presente administración.

Continuó exponiendo que dada la falta de comunicación y cooperación entre las diferentes áreas fue sorprendente que este grupo final (la Comisión de elaboración de la Norma de Planeación) haya trabajado bien por lo cual espera que ocurra lo mismo con este nuevo grupo.

Además señaló que se tiene un gran problema, porque una ausencia en esta universidad es la falta de planeación, apuntó que uno de los aspectos de la norma es el establecimiento del presupuesto para el 2011 con base en los programas y estos tendrán que estar en el PIDE contemplados.

También mencionó, que algo que no se ha hecho es la evaluación programática del presupuesto. Insistió que en esta universidad hacen falta normas, reglamentos, pero también existen otras que no se cumplen. Por ejemplo, existe una norma de obras, que data del 2007, y que en ella se establece que el programa de obras tiene un procedimiento, debe llegar a la coordinación de planeación, empatarlo con el plan dictaminado y pasarlo a Rectoría, y esto debe estar listo antes del 16 de Septiembre. Añadió que, parte de la labor es estar informados de todos estos procedimientos y normas.

En una segunda intervención, el Profesor Gustavo Núñez mencionó que para el PIDE se consultaron planes de desarrollo de diferentes universidades y que en ninguno se hace referencia a las estructuras, si no a funciones sustantivas. Y por tanto se podría elaborar el PIDE sin esperar la estructura académica que si determinara el congreso. Y por lo cual tener un PIDE consensuado es difícil, pero que se pudiera tener en el primer trimestre del próximo año, si también se lograba una amplia participación en el sentido de la norma y la reorganización administrativa.

Otra cuestión por rescatar de lo mencionado por el coordinador de planeación, es que la Norma de Planeación establece la Comisión de Planeación de la UACM y que en la anterior no había representación del CU y ahora están además de las áreas centrales, las Comisiones de Planeación, Hacienda, Asuntos Académicos que se incorporaron a la comisión presidida por la Rectoría y que ésta será el máximo órgano de planeación.

Por otro lado, en esta misma reunión, Erika Álvarez de esta misma comisión del primer CU, asistió en representación de la anterior Secretario Técnico y por lo cual ella no tenía todos los documentos para proceder a entregarlos y que abría que esperar a la entrega formal de estos documentos. Sin embargo concretizó que lo realizado por ellos durante su gestión fueron los siguientes tres puntos:

1. Dictámenes de planes de estudio, de ingenierías espacios de laboratorios en San Lorenzo Tezonco, entre otras.

2. Normas de planeación. Expresa que considera que esta Comisión tendrá que concentrarse en el PIDE y reorganización administrativa.
3. Lo relativo a historia y Filosofía, que tienen pendientes reinscripciones, los problemas de las carreras con las sedes para las mismas, entre otros.

El martes 14 de septiembre se celebró la primera reunión extraordinaria, en la cual formalmente Carlos González ex secretario técnico de esta comisión y Erika Álvarez entregaron los documentos referentes de la gestión pasada así como también los archivos con los pendientes de trabajo.

Carlos González expuso que cuando empezó el Consejo Universitario, había sólo tres comisiones, la de Organización, Hacienda, y Mediación y Conciliación. Y que esta comisión surgió a partir de la experiencia de Hacienda, se hizo la propuesta como comisión temporal y luego como permanente. Señaló que siempre solicitaban planeación y no había un marco normativo, no había ninguna instancia que pudiera procesar esos PAT, por lo que el Estatuto, la Norma de planeación y las del funcionamiento, tratan de resolver este asunto de incompatibilidad.

Se exhortó a Carlos González a que hiciera un resumen de los pendientes y lo resumió de la siguiente manera:

- Infraestructura y equipamiento. Existe el proyecto para laboratorio de investigación de SLT. Recibieron una cotización de 122 millones, y la solicitada por CU 22 millones. Esto está pendiente de definición por parte de Hacienda. Faltan otros equipamientos. Faltan también culminar las obras de Cuautepec.
- En cuanto a la manera de trabajar, contemplada en el transitorio noveno del Estatuto, el espíritu es trabajar por plantel. La anterior comisión se reunió con cada uno de los planteles y solicitó las necesidades, estableciendo prioridades. Las decisiones se tomaban con todos los profesores, coordinador del colegio, del plantel. Eso funcionó muy bien, pero tendrían que planificarse reuniones en Cuautepec, ya que la licenciatura de

comunicación tiene allí necesidades, también Arte y Patrimonio, pero es necesario realizar una precisión actual.

- Contrataciones. Se tiene los análisis hechos a partir de las comparaciones internas y las externas, con la cantidad de profesores por carrera. Necesitamos número de profesores adscritos por carrera por plantel.

El día 6 de octubre del 2010, se celebró la primera sesión ordinaria, lo importante de rescatar de esta minuta fue lo que señaló Carlos González durante esta última entrega y recepción de asuntos pendientes tratados por la Comisión de Planeación del primer Consejo Universitario.

Señaló un problema de que el PIDE sea muy general y no sea funcional. Menciona que para que un PIDE sea realista y operativo hay que reunirse con cada grupo de trabajo local (academias) e integrar sus propuestas de planeación general. Así mismo describió a la Comisión de Planeación creada por decreto del anterior Rector y señala la necesidad de transitar de una estructura centralizada a la operación descentralizada y colegiada que propone La Norma del Planeación.

Segunda sesión extraordinaria, celebrada el 13 de octubre. Durante esta reunión se llevó a cabo la discusión sobre la distinción que se estaba haciendo entre lo administrativo y lo académico por parte de la Rectoría en la cuestión de reorganización administrativa de acuerdo a unos circulares que se emitieron por parte de la Coordinación Académica.

Para Mauricio Sáez de Nanclares, es un error presentar distinción entre lo administrativo y académico, pues en las universidades siempre ambos están juntos como procesos inseparables.

Esther Muñoz, planteó que para ella el problema es que la Rectoría está haciendo una distinción entre lo administrativo y académico, comentó que en la reunión en la que participó con la comisión de planeación de la UACM, fue

contundente en cuanto a separar ambas cosas, explicó que están yendo a implantar procedimientos y modificar estos, sin realizar la vinculación con lo académico, ella considera que el procedimiento ayudara pero que no resolverá el problema.

Mercedes Arce expresó que efectivamente que quienes hacen una distinción entre lo administrativo y lo académico es la Rectoría. Por su parte Gabriela Irkania consideró que hay una confusión en qué es lo que se pide, ¿Quién lo recoge? ¿La coordinación, uno a cada nivel según necesidades? O que si se va hacer por proyectos. Mencionó que ella entendía que había una propuesta de PIDE que envió Erika Álvarez del anterior consejo, y que está propuesta no está ni dictaminada ni aprobada pero que se está echando andar. Dijo además que lo administrativo debe servir a lo académico.

A estas alturas de la discusión, se solicitó la presencia del coordinador de planeación Gustavo Núñez, para preguntarle acerca de las dudas que se tenían, específicamente los puntos de reorganización administrativa, el presupuesto y la planeación de los cursos.

El coordinador planteó que la Norma de Planeación no estaba publicada en la Gaceta, y dijo que no es vigente sino se publica, eso lo debe de hacer el CU, por lo cual se solicitó la publicación de dicha norma. Sin embargo se corroboró que si estaba publicada en el Boletín del CU.

También planteó que debería observarse la Ley de presupuesto y gasto eficiente, del Gobierno del DF y dijo que es aplicable a los organismos autónomos, y que establece que el presupuesto debe ser elaborado por resultados y lo que permite la autonomía es equivalencia de términos.

Menciona que aparecen unidades responsables del gasto y existen 19, una de ellas es el CU, tienen la facultad y obligación de establecer sus proyectos, de acuerdo a la estructura fijada en propia Ley del DF, incluye a Rectoría, todas las coordinaciones, los colegios están donde entran las academias, y todo eso se canaliza a través de la Coordinación Académica.

Consecutivamente, se presenta una lista de unidades responsables y se planteo que en dicha lista, no aparecen los consejos de planteles. El coordinador Gustavo Núñez, explicó que de acuerdo a la estructura aprobada es que se establecen las unidades responsables y que una salida a este problema sería que el consejo de plantel haga sus proyectos, programas y que los recursos se canalizan a través de los coordinadores.

Gabriela Cardona, plantea que existe una laguna de conocimiento, dijo que no saben las funciones, y que hay dudas sobre la elaboración del PIDE en el plantel iztapalapa.

Mauricio Sáez, dijo sentirse feliz de que la Universidad haya comenzado el proceso de reordenamiento a su interior, mencionó que se debe distinguir entre el caos y el verdadero caos y que estos problemas eran perfectamente esperables por el clima de la Universidad, hay confusiones entre información, no hubo control de la claridad comunicativa.

Además dijo que debería declararse que estamos en un periodo de transición en la gestión universitaria, porque no hay PIDE, pero que hay que hacer el presupuesto. Se debe de entender que es un periodo de transición, de un régimen rentista a un régimen de responsabilidades, donde está el dinero pero necesitamos resultados.

El coordinador de planeación, agradeció la transparencia con que se plantearon las cuestiones, aceptó que hay que criticar, señalar los problemas, y que los factores comunes son las líneas de transmisión que no han funcionado adecuadamente y que en todo este proceso no ha habido crítica sobre la estructura, pero si mucha crítica sobre las líneas de información, y asumió su responsabilidad y expresó que las instancias desde la Coordinación Académica hacia abajo no han funcionado adecuadamente.

Todos los participantes en esta discusión, coincidieron en que el factor común es que el nivel de confusión es elevado, y que en lo que hay que trabajar es en mejorar el clima organizacional para bajar el nivel de entropía. Sin embargo

se expone que la Coordinación Académica se ha reunido con todos los coordinadores de plantel para explicarles el proceso y se les han entregado documentos, de esta forma se destaca que se ha hecho todo lo que la imaginación y posibilidades han permitido, así mismo están de acuerdo en que es una etapa de transición que permitirá bajar la entropía.

En cuanto a las circulares que se emitieron por parte de la Coordinación Académica. Esther Muñoz preguntó si este proceso de reorganización organizativa tiene relación con las circulares que se enviaron por parte de la Coordinación Académica.

Mauricio Sáez planteó que estas circulares parecen obedecer a un eventual plan de descentralización de la Rectoría, lo cual está bien y es conforme a la ley. La pregunta es, dijo, si se parece a un programa de descentralización, cómo es posible que no intervengan los consejos de planteles. Por su parte Núñez Esquer responde a estas preguntas argumentando que él ha intervenido pero en definición de procesos, menciona que se hicieron reuniones con los planteles y coordinadores y de ahí emergió la propuesta y que los elementos de desconcentración son parte de la participación de planeación. Así mismo mencionó que la planeación académica es parte del proceso de planeación, pero que la cabeza es la Coordinación Académica y lo ha llevado el Mtro. Facundo González.

Posteriormente, en la tercera sesión extraordinaria celebrada el 22 de octubre, se retomó el punto sobre el estado actual de la propuesta de reorganización administrativa de la Rectoría. En esta reunión el coordinador de planeación comentó que la propuesta de reorganización administrativa estaba por presentarse y que al ser atribución de la Rectoría, ahí se estaban realizando las últimas modificaciones. Adelantó que lo que se presentaría sería un documento ejecutivo que identificara los asuntos críticos de la administración de la Universidad y realizara algunas propuestas para que le consejo las analice y las dictamine.

Los consejeros plantearon dudas respecto a cambios que ya se estaban presentando y si estos obedecían a las propuestas de reorganización o no, además se preguntó la razón por la cual aparece una coordinación de consejos de planteles y no cada uno de los mismos en la programación presupuestal.

Dejando como pendientes a trabajar con la Coordinación de Planeación la elaboración de un diagnóstico de las áreas académicas y administrativas, la propuesta de PIDE y la planeación de presupuesto del próximo año. Se pospuso el plan de trabajo sobre este punto.

Para terminar con lo relativo a la Comisión de Planeación Institucional, Desarrollo y Gestión Universitaria, el día 17 de noviembre sesionó para hablar sobre dos puntos: punto uno, estrategia para la dictaminación de la propuesta de reorganización administrativa de la Rectoría y punto dos, formación de subcomisiones.

El punto uno se pospuso ante la falta de elementos y la necesidad de que cada consejero revise la propuesta que la Rectora Esther Orozco presentó al pleno. Respecto al punto dos se propuso realizar subcomisiones de acuerdo a las necesidades inmediatas por ejemplo: la dictaminación de la propuesta de reorganización administrativa o de la aprobación del PIDE. Sin embargo lo que se acordó y aprobó por unanimidad fue que primero se tenían que procesar todos los archivos que dejó la anterior comisión.

Otro punto de interés, es la Norma de Planeación de la UACM expedida el 10 de agosto del 2010, la cual establece los alcances, objetivos, instrumentos y procesos de la planeación universitaria. De los 35 Artículos que conforman la norma de planeación, los principales artículos o mejor dicho los más importantes para entender la planeación institucional son:

- Artículo 2. En este artículo se establece los conceptos para el entendimiento de esta norma.

- Artículo 6. Nos dice que, la planeación universitaria prevé la definición de objetivos específicos que deberán cumplirse en los procesos de planeación y desarrollo institucional, planeación académica, programación y presupuestación, control presupuestal, evaluación programática presupuestal y evaluación institucional, todos los cuales deberán estar en plena concordancia con lo definido en el PIDE.
- Artículo 7. El proceso de planeación y desarrollo institucional debe cumplir los siguientes objetivos específicos: I. Adecuar la estructura administrativa a los requerimientos y particularidades de la organización académica aprobada por los órganos colegiados. II. Ordenar coherente y sistemáticamente las acciones que se realicen en la Universidad en cumplimiento de los fines señalados en la normatividad aplicable y en el PIDE. III. Articular los procesos de programación, presupuestación y evaluación para fortalecer el trabajo de las áreas académicas, órganos colegiados y áreas administrativas de la Universidad, de conformidad con el PIDE. IV. Desarrollar un sistema integral de información, que reúna y presente información confiable, relevante y actualizada de las distintas instancias académicas y administrativas de la Universidad que ayude a la adecuada toma de decisiones. V. Optimizar y transparentar la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros de la Universidad.
- Artículo 13. Establece la definición del Sistema que su homologo seria sistema institucional de planeación. Sin embargo en esta norma solo se habla de sistema y por esto debe entenderse: el Sistema es el conjunto de órganos e instancias, mecanismos e instrumentos, mediante los cuales se definen, norman, articulan, realizan y evalúan los procesos de planeación universitaria.
- Artículo 14. Los órganos e instancias que integran el Sistema son:
 - I. Los órganos e instancias académicas.
 - II. La Coordinación Académica.

- III. La Coordinación.
- IV. Los órganos e instancias administrativas.
- V. Los consejos de los planteles.
- VI. Las coordinaciones de los planteles.
- VII. El Consejo.
- VIII. La Comisión de Planeación del Consejo.
- IX. La Comisión de Hacienda.
- X. La Comisión de Asuntos Académicos.
- XI. La Comisión de Planeación.
- XII. La Tesorería.
- XIII. El Consejo Social Consultivo.

- Artículo 17. La Comisión de Planeación está integrada con:

- I. El Rector o Rectora, quien la presidirá.
- II. Como miembros permanentes: el Secretario General, el Coordinador Académico, el Coordinador de Planeación, los coordinadores de los planteles y los coordinadores de las instancias académicas vigentes, además de los Secretarios Técnicos de la Comisión de Planeación del Consejo, de la Comisión de Asuntos Académicos y de la Comisión de Hacienda.
- III. Como miembros invitados, que participarán en función de los temas a tratar: el Tesorero, el Contralor General y los coordinadores del resto de las instancias administrativas

La forma de operación de este órgano será de conformidad con lo que establezca el reglamento interno.

- Artículo 18. Los mecanismos de coordinación y operación de los órganos e instancias que integran el Sistema deben atender los siguientes lineamientos:

- I. La Coordinación es responsable de proponer estrategias, proporcionar metodologías e instructivos, brindar asesoría en los procesos de planeación, así como llevar a cabo el control, la evaluación interna y el seguimiento de los planes, programas y proyectos.
- II. Los órganos e instancias académicas son responsables de elaborar, proponer, ejecutar y autoevaluar los planes, programas y proyectos que se desarrollen en los mismos.
- III. Los órganos e instancias administrativas son responsables de elaborar, proponer, ejecutar y autoevaluar los planes, programas y proyectos que se desarrollen en los mismos.
- IV. Las coordinaciones de los planteles son responsables de integrar, ejecutar, verificar la ejecución y autoevaluar los planes, programas y proyectos que se desarrollan en el plantel respectivo.
- V. Los consejos de los planteles son responsables de proponer, analizar, aprobar y evaluar los planes, programas y proyectos, en el plantel respectivo.
- VI. La Comisión de Planeación es responsable de definir estrategias y acciones que deberán ejecutar las instancias administrativas, de verificar la ejecución de éstas, de participar en la formulación del PIDE, y de proponer normas, políticas y lineamientos generales de planeación a la Comisión de Planeación del Consejo.
- VII. La Comisión de Planeación del Consejo es responsable de participar en la formulación del PIDE y de analizar y dictaminar propuestas de normas, políticas y lineamientos generales de planeación, que ella misma elabore o que le hagan llegar otras instancias, en los términos del reglamento interno del Consejo.
- VIII. El Consejo es el responsable de aprobar y expedir normas, políticas y lineamientos generales de planeación.

- Artículo 19. Los instrumentos que integran el Sistema son: el PIDE, el Presupuesto conformado por el Proyecto Anual de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y el POA y el Programa de Control, Evaluación y Seguimiento.
- Artículo 20. El PIDE es el documento rector que contiene los objetivos estratégicos, las políticas, estrategias, metas, estructura programática programas institucionales, programas, proyectos, acciones e indicadores de desempeño, de los órganos e instancias académicas y administrativas de la Universidad, para el mejoramiento y reordenación de sus actividades sustantivas y adjetivas, de acuerdo con la Identidad Institucional y su Prospectiva.
- Artículo 21. Los procesos de formulación y actualización del PIDE deben ser participativos, consensuados y transparentes. Serán organizados por la Coordinación y la Comisión de Planeación, con la participación de la Comisión de Planeación del Consejo y de los órganos e instancias académicas y administrativas de la Universidad.
- Artículo 22. La Comisión de Planeación del Consejo es la responsable de dictaminar la propuesta de PIDE y las propuestas de actualizaciones que presente la Rectoría.
- Artículo 23. El Consejo aprobará el PIDE dentro de los primeros seis meses de cada gestión rectoral. Las actualizaciones al PIDE deberán ser realizadas dos veces en cada gestión rectoral, a partir del segundo año de gestión.

Por último, el quinto transitorio de esta norma señala que la operación de comisión de planeación está regulada por un reglamento interno aprobado por el mismo órgano y estará vigente en lo que no se oponga a esta norma según el acuerdo para la constitución de la comisión de planeación de la UACM, aprobado por la rectoría el 16 de mayo del 2006.

Dentro del año 2010, también aparece el Anteproyecto de Reorganización Administrativa de la UACM propuesto por la actual administración, este documento también está basado en el Transitorio Quinto del EGO el mismo en el que se fundamenta el Acuerdo para la constitución de la Comisión de Planeación, por tanto el Anteproyecto de reorganización forma parte de la planeación de la Universidad.

Este documento es un análisis de la operación actual de la UACM, el cual ha detectado diversos problemas que han impedido el óptimo funcionamiento de la Universidad. Por estos motivos el documento pretende una reorganización administrativa lo que el documento llama: lineamientos y directrices que constituyen un marco dentro del cual deben realizarse los esfuerzos y acciones para la redistribución, descentralización y desconcentración de funciones, es decir, que dentro de la universidad existen áreas con sobre carga de funciones y por tanto se afectan los procesos administrativos de las mismas y por consiguiente se hace necesario delegar y transferir ciertas funciones a otras áreas para mejorar los procesos.

Siguiendo la misma línea, en el diagnóstico de este documento están plasmados los problemas fundamentales de la UACM, además también nos dice cuales han sido las consecuencias en el funcionamiento de la Universidad.

Las causas más relevantes para esta investigación son: no existe un Plan de Desarrollo Institucional, la planeación que se realiza es insuficiente, la estructura organizacional no corresponde con las expectativas de la comunidad universitaria, la normatividad existente no favorece la realización de las funciones en la forma que la comunidad requiere.

A estas causas se mencionan consecuencias, y las más relevantes son: falta de información oportuna para la adecuada toma de decisiones, falta de manuales de organización y procedimientos, desequilibrio en la organización interna de las áreas generales y planteles, falta de calidad de los servicios académicos y administrativos.

En resumen, la Planeación Institucional en la UACM no puede ser vista como un proceso lineal, debe de observarse desde una perspectiva holística y entender que el proceso transcurrido durante estos últimos años, está compuesto por varios periodos que se sobreponen y que tienen diversas ramificaciones en cuanto a la maquinaria institucional de planeación se refiere.

Podemos distinguir dentro de esta investigación tres periodos en el desarrollo de la planeación de la UACM que gira alrededor de la consolidación del PIDE.

Primer periodo: comienza con el Acuerdo para la Constitución de la Comisión de Planeación de la UACM (16 de mayo de 2006), y se hace el corte al día 18 de enero de 2008 que es el día en que se da a conocer la propuesta de PIDE. Las características de este periodo son:

- Falta del instrumento general rector de planeación (PIDE).
- Tiempo de dilatación entre el procedimiento para la formulación del PIDE y la presentación del mismo.
- PAT-POA, principal instrumento programático en este periodo.
- Secretaría Técnica de la Comisión de Planeación (Coordinación de Planeación) como órgano concentrador de la planeación institucional.
- Consejo Asesor y CGI en funciones.
- Primer Consejo Universitario entra en funciones el 18 de Diciembre de 2007.
- Norma 4 del Consejo Asesor, como documento estructurador único de la planeación institucional.
- Falta de normatividad institucional para procesar los PAT-POAS.
- Falta de una Comisión de Planeación por parte del CU.

Segundo periodo: comprende desde el día 2 de junio de 2008, cuando se faculta al Rector en turno con las más amplias facultades de dominio y se hace el corte al

10 de agosto de 2010 con la publicación de la Norma de Planeación. Las características de este periodo son:

- Aprobación de la Norma de Planeación, fundamental para la existencia del PIDE.
- Problemas en la planeación.
- PIDE proceso de integración.
- Falta de normas y reglamentos.
- Primer Consejo Universitario en funciones.
- Integración de la Comisión de Planeación en el CU como temporal y después como permanente.
- Entra en funciones el segundo Consejo Universitario.
- Cambio en la Administración de la Rectoría.
- Aprobación del EGO el 10 de febrero de 2010.

Tercer periodo: "Transición". Comprende del 10 de agosto (aprobación de la Norma de Planeación), ha junio de 2011 con el Informe de Gestión de la Rectoría de la actual administración. Sus características son las siguientes:

- PIDE todavía es un documento en proceso.
- Instalación de la segunda Comisión de Planeación del CU.
- Cambio de titular en la Coordinación de Planeación.
- Detección de entropía, falta de comunicación entre las diferentes áreas por parte de los miembros de la Comisión de Planeación del CU.
- Integración de la Comisión de Planeación del Consejo dentro de la Comisión de Planeación de la UACM, instituido por la Norma de Planeación.

- Presentación del documento de Anteproyecto de Reorganización Administrativa por parte de la Rectoría (descentralización, desconcentración y redistribución).
- Se vislumbra transitar de una estructura centralizada a la operación descentralizada y colegiada según la Norma.
- Falta de canales de comunicación entre las instancias de planeación.
- Falta de observancia del Boletín del CU, por parte de la Coordinación de Planeación en 2010.
- Dudas sobre la elaboración del PIDE en planteles.
- Entrada a un periodo de transición.
- Aparición de la Coordinación de los Consejos de Planteles en la programación presupuestal.

2. La implementación del PDHDF en la UACM

Como se ha mencionado, la UACM es considerada en el PDHDF y es responsable o corresponsable en 96 líneas de acción del total de 2412 del mencionado programa. La ley del PDHDF, por su parte, estipula que su aplicación le corresponde a la administración pública centralizada y descentralizada del DF, también al Tribunal Superior de Justicia del DF, a la Asamblea Legislativa del DF y a los órganos autónomos por ley. Por tales motivos la UACM tendría obligación de implementar el PDHDF sobre todo a partir de la promulgación de la Ley. Sin embargo no es el caso tal como se mostrará en este apartado.

Los Programas Operativos Anuales (POAS), de los años 2008, 2009 y 2010, y específicamente sus Programas Institucionales, Política de Gasto, Programas Prioritarios, Líneas de Acción y Objetivos Específicos no muestran

dato alguno que indique la intención de llevar a cabo las recomendaciones o líneas de acción que establece el Programa de Derechos Humanos del DF para la UACM y de esta forma tampoco se establecen las indicadas para el núcleo de derechos de las mujeres.

Sin embargo, es durante el 2010 que la UACM pone en marcha un conjunto de programas, seminarios, diplomados y acciones administrativas, que sin estar vinculados directamente con el Programa de Derechos Humanos del DF sí lo están temáticamente; son los casos del Programa *Por una UACM sin Violencia* y algunas otras medidas que describo en los siguientes dos apartados.

A. El Programa por una UACM sin Violencia.

Este programa, a través de las coordinaciones de Servicios Estudiantiles, de Difusión Cultural y Extensión Universitaria, de Comunicación y Administrativa, tiene como objetivo general: “Garantizar la seguridad de la comunidad universitaria y generar un ambiente de respeto a la diversidad de origen geográfico, de pensamiento, de género y orientación sexual, religiosa y política, mismo que contribuya a una mejor calidad de vida para la comunidad universitaria” (Informe de Gestión mayo 2010- junio 2011: 122).

Así mismo, podemos observar que el Programa está compuesto de 5 objetivos particulares de los cuales los siguientes 3 son, a mí juicio, los más importantes:

- Empezar acciones preventivas y correctivas para la seguridad en cada uno de los planteles y sedes de la Universidad e involucrar a los diferentes sectores, internos y externos, en la prevención, atención y erradicación de la violencia.
- Propiciar la creación de espacios para el desarrollo de los individuos, tomando siempre en cuenta la perspectiva de género.

- Facilitar y promover el debate y la disertación con especialistas en el tema de la violencia para visualizar con claridad y reflexionar en torno a las formas de violencia y los ámbitos en los que se desarrollan, así como realizar actividades culturales y deportivas que brinden mensajes de promoción de una cultura de respeto y valoración de los y las otras y ayuden a erradicar todas las formas de violencia e inseguridad.

Ahora bien, el Informe de Gestión 2010- 2011 de la Rectoría, da cuenta de las acciones y avances en la implementación de este Programa, la lista de acciones emprendidas es muy extensa, por lo cual solo mencionaré las que considero más importantes.

- Análisis de los riesgos y la vulnerabilidad de los diferentes planteles mediante trabajo de campo, encuestas y entrevistas, con el objetivo de detectar las condiciones de seguridad física; evaluar los sistemas, medios y procedimientos de seguridad; así como prevenir y detectar oportunamente los riesgos potenciales, a fin de neutralizarlos o minimizarlos.
- Elaboración de un plan de seguridad incluido.
- Elaboración del anteproyecto del *Manual de Vigilancia y Seguridad*, en el cual se incluyen políticas, procedimientos y formatos a ser aprobados y compaginados con las *Normas de Convivencia* que serán publicadas próximamente. En este manual se incluyen protocolos y procedimientos para atender delitos, amenazas de bomba, secuestro, extorsión, etcétera.
- Organización de seis reuniones interinstitucionales para la implementación del programa Por una UACM sin Violencia.
- Organización (la Coordinación de Servicios Administrativos a través de la Subdirección de Servicios Generales) de 15 reuniones interinstitucionales a través de mesas de seguridad por plantel, en las que se contó con la participación de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F., la Procuraduría General de Justicia del D.F., la Jefatura de Gobierno y las

delegaciones. A partir de dichas mesas se realizaron las siguientes acciones:

- a) Estrategias para disminuir los delitos contra la comunidad universitaria, ampliando los rondines y haciendo operativos policiacos.
 - b) Operativos para erradicar la venta y el consumo de sustancias embriagantes y drogas en los planteles.
 - c) Fortalecimiento del alumbrado público en el perímetro de los planteles San Lorenzo Tezonco y Casa Libertad.
 - d) Poda y limpieza dentro y fuera del Plantel San Lorenzo Tezonco.
 - e) Adecuaciones en los puestos de ambulante público en las cercanías del Plantel Casa Libertad.
 - f) Diseño de una propuesta para mejorar la vialidad de la zona del Plantel San Lorenzo Tezonco.
- Realización de dos ciclos de cine-debate (septiembre-noviembre de 2010 y febrero de 2011 a la fecha del informe, los lunes a las 13:30 horas en todos los planteles), en los que se proyectaron películas con temas referentes a los distintos tipos de violencia, propiciando el acercamiento del estudiantado a la atención psicológica proporcionada por la Coordinación de Servicios Estudiantiles. En los dos ciclos-debate se ha contado con la participación aproximada de 380 estudiantes.
 - Organización del Primer Concurso de Fotografía sobre Violencia Simbólica *Lo que se ve no se calla*, el cual tuvo como objetivo hacer visible las múltiples formas en que el fenómeno de la violencia se manifiesta en la sociedad. Las fotografías concursantes formaron parte de una exhibición multimedia que se presentó en los planteles. El primer lugar recibió una cámara fotográfica digital, la impresión de 100 camisetas con la imagen ganadora, que fueron repartidas entre la comunidad de la UACM, y un paquete de libros; el segundo y tercer lugares obtuvieron una cámara fotográfica digital y un paquete de libros.

- Organización de seis conciertos en el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, con el apoyo del Coro de Mujeres de los Pueblos Originarios, y un recital de piano-voz, a cargo de Gabriela Pérez Acosta y de Rebeca Samaniego, en el Plantel Centro Histórico; Son de la China, en el Plantel Cuauhtepac; Trío Andrea Balency, en el Plantel Casa Libertad; Eljirim, en el plantel San Lorenzo Tezonco; e Iraidá Noriega, en el Plantel Del Valle. A dichos eventos asistieron aproximadamente 800 personas.
- Organización, del 22 al 26 de noviembre de 2010, de la *VII Feria de la Salud Sexual y Reproductiva* en todas las sedes. Se impartieron ocho conferencias en cuatro sedes (dos por sede), a cargo de especialistas en cada uno de los temas, entre ellos la Dra. Ingrid Medina y el Dr. Mariano Guardado, con la colaboración de los científicos: Dr. Jaime Berumen Campos, de la Facultad de Medicina de la UNAM, y el Dr. Vicente Zapata, sexólogo y terapeuta sexual de la Fundación Mexicana para la Planificación Familiar A.C. (Mexfam). En esta feria se repartieron 9,000 condones donados por la Clínica Condesa y se instaló un stand de Mexfam. Se contó con 143 participantes.
- Realización de la primera carrera-caminata 5 km *Por una UACM sin Violencia* en el marco del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, 23 de noviembre de 2010, con una asistencia aproximada de 300 integrantes de la comunidad universitaria. Los premios que se otorgaron consistieron en un trofeo para el primer y segundo lugares de cada una de las modalidades (carrera o caminata, rama femenil y varonil) y medalla para cada tercer lugar. De igual manera, se realizaron partidos de tocho bandera, ajedrez, basquetbol, entre otros, con sede en el Plantel San Lorenzo Tezonco.

Con lo expuesto en párrafos anteriores, podemos observar que la UACM está llevando a cabo acciones relacionadas con la promoción de los derechos

humanos, sin embargo estos programas y acciones emprendidas por la Universidad no están relacionadas, por lo menos no en la planeación, con las Líneas de Acción del PDHDF, puesto que ninguna de las acciones menciona al Programa ni a su Ley como fundamento o como objetivo.

B. Programa de Becas CONACyT para Madres Solteras y otros programas

Además de estas acciones emprendidas por la Universidad en el Programa Por una UACM sin Violencia, se participó en el Programa de Becas CONACyT para Madres Solteras, el cual es de alcance nacional llevado a cabo por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; dicho programa deviene de las atribuciones que se le confieren a esta institución a través de la Ley de Ciencia y Tecnología y su Ley Orgánica, así como de las estrategias y líneas de acción contenidas en el programa especial de Ciencia y Tecnología 2008-2012 (PECYTI), en el marco de su Programa de Fomento, Formación, Desarrollo y Vinculación de Recursos Humanos de Alto Nivel, esto tiene la finalidad de incrementar la capacidad científica, tecnológica y la formación con enfoque de género en cantidad y calidad, de esta forma se apoya a las madres solteras en su formación profesional para facilitar su inserción al mercado laboral.

Dicho programa consistió en otorgar 200 becas entre las diferentes instituciones del país, y la UACM obtuvo 4 para sus estudiantes de Licenciatura de los planteles Casa Libertad y San Lorenzo Tezonco, 2 en cada plantel.

Como ésta, se han llevado a cabo otras acciones que están vinculadas temáticamente con los derechos humanos, como por ejemplo: el Diplomado Derechos Humanos y Cultura, Seminario Permanente de Derechos Humanos, Seminario Interdisciplinar: Lenguaje y Derechos Humanos, Círculos de Estudios de Género 2010- I, Tercera Semana por los Derechos Sexuales y Reproductivos de los Jóvenes en la UACM, Primera Jornada de Estudios de Género, Discurso y Lenguaje en el Cotidiano Social, Segundo Seminario en Lenguaje y Derechos

Humanos, Primeras Jornadas de Salud, Sexualidad y Género. Todos estos eventos internos han sido apoyados por la Coordinación Académica en las diferentes áreas de la UACM, pero ninguno está vinculado de manera programática con el PDHDF.

C. Sin síntomas de implementación: el informe de la UACM al Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF

Los programas y actividades mencionados en los dos apartados anteriores no contemplan como ya se mencionó, al PDHDF entre sus objetivos o fundamentos; por si ello fuera poco para sostener que dicho programa no ha sido implementado en la UACM, tenemos además otro documento que sustenta esta afirmación. En el Informe de Avances 2010 del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF la Universidad Autónoma de la Ciudad de México declara que se encuentra en un proceso de “reingeniería institucional”, que tal proceso terminará con la aprobación y validación de acuerdos respecto del Programa según el Consejo Universitario. Por tal motivo, la UACM informó lo siguiente, “Con motivo del proceso de reestructuración de la Universidad no se cuenta con actividades referidas a líneas de acción en particular” (Informe de avances 2010, Mecanismo de Seguimiento y Evaluación: 198).

A pesar de que la Universidad no cuenta con la implementación de ninguna línea de acción, declaró que llevó a cabo diversos eventos relacionados con la promoción y difusión de los derechos humanos además de lo ya expuesto con anterioridad en este capítulo. Los eventos que se llevaron a cabo son los siguientes: el Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales lleva a cabo el Programa Género, Producción y Salud a través de la Academia de Psicología, la Academia de Promoción de la Salud implementó las Jornadas sobre salud, sexualidad y género, aplicó el Programa Diagnóstico sobre las Prácticas de Violencia de Género entre las y los estudiantes de la UACM.

Así mismo, aclaró que en el Marco de la Comisión Interinstitucional para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil del DF, la UACM asistió el 15 de julio de 2010 a la reunión de trabajo que se realizó por medio de la Subcomisión de Prevención, Atención y Justicia en conjunto con INMUJERES-DF y la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad. En torno a este acontecimiento, el 20 de julio del mismo año la Universidad envió un comunicado en donde expresó lo siguiente “No podemos proponernos como institución responsable de rubro. Por FALTA DE PRESUPUESTO para el Programa. Empero, en todo caso involucraremos en la medida de lo posible a las áreas de la Universidad que nos permitan contribuir a la realización de las acciones propuestas”. (Informe de avances 2010, Mecanismo de Seguimiento y Evaluación: 199)

Por lo anterior, la Universidad menciona que de contar con el presupuesto, estaría en posibilidades de coadyuvar en actividades de capacitación y supervisión, además de investigaciones y estadísticas en la comunidad universitaria; en 12 Líneas de acción de las Estrategias 1.1, 1.3 y 1.5 del Programa “Ejecutar acciones coordinadas e interinstitucionales a fin de identificar y reducir los factores de riesgo que generan la trata de personas en cualquiera de sus modalidades”.

A propósito, con respecto del párrafo anterior, en el PDHDF, no queda claro cuáles son las 12 líneas de acción de las estrategias 1.1, 1.3 y 1.5 pues según se observa las estrategias no cuentan con un número específico, en cambio las líneas de acción sí se identifican claramente con un número, por lo tanto cuando el reporte de la UACM hace alusión al tema de trata de personas se debería de mencionar que se refieren al Capítulo 30 en específico pues en él se aborda la problemática sobre los derechos de las víctimas de trata de personas y explotación sexual comercial y mencionar las 3 líneas de acción en las que la UACM está implicada en su calidad de organismo autónomo; estas líneas están identificadas con los números 2309, 2330 y 2367, y además de especificar cuáles son las líneas de acción de las que se ocuparía la UACM en su participación

dentro de la Comisión Interinstitucional para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas y el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil.

Por último el informe de la Universidad señala que espera contar con la autorización del Consejo Universitario respecto a los tres puntos siguientes:¹⁵

- a) Reconocer el compromiso y la obligatoriedad del Programa de Derechos Humanos del Distrito federal en su ámbito interno.
- b) La aprobación de la nueva estructura que permitiría tener un enlace para el seguimiento y consolidar la distribución interna de la responsabilidad de cumplimiento de las líneas de acción del Programa.
- c) Integrar al POA 2011 las actividades que requieran presupuesto para su cumplimiento.

Ahora bien, agregaré dos elementos más, los cuales al contrastarse nos arrojan mas información sobre la no implementación del PDHDF. Estos elementos (documentos) son: el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011 y el Programa Operativo Anual 2011 de la UACM.

D. Sin síntomas de implementación: el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2011 y el POA 2011 de la UACM

Primero, el Decreto de Presupuesto de Egresos del DF 2011, se expidió el 31 de Diciembre de 2010, en este documento, se observa que se han incorporado en cuanto a Derechos Humanos, adecuaciones para la programación y presupuestacion para toda la administración pública centralizada y descentralizada además de organismos autónomos, es decir la programación del gasto debe contemplar la vinculación con el PDHDF.

¹⁵ Lo cual querría decir que el tema del PDHDF, su adopción y el reconocimiento de su obligatoriedad para la UACM, ya estarían agendados como tema de discusión en el CU, lo cual revisaremos más adelante...

En relación con lo anterior, encontré que en el mencionado Presupuesto de Egresos, específicamente en los artículos 17 y 18 del Título Segundo Capítulo 1, se encuentra la fundamentación que obliga a todas las instituciones a contemplar las líneas de acción del PDHDF que le correspondan en sus instrumentos programáticos.

El artículo 17, nos dice que en la planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados de sus programas, en la administración pública se deberá introducir la perspectiva de género y el Enfoque de Derechos Humanos, de acuerdo a lo establecido en la normatividad aplicable.

El artículo 18, dispone que las unidades responsables del ejercicio de gasto, deberán contemplar en sus actividades institucionales para 2011, por lo menos, las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal que les correspondan, según el anexo 3 del mismo Decreto, esto será así siempre y cuando esas líneas de acción no hayan sido concluidas durante 2010.

Adicionalmente se debe destacar que en el Anexo 3 del Decreto de Presupuesto de Egresos no se contempla a la UACM específicamente lo cual por sí mismo es un elemento que de haber estado presente hubiera proporcionado una vinculación directa y por lo tanto es uno de los varios factores que explican la no implementación del Programa en la Universidad.

Independientemente de lo señalado en el párrafo anterior, al comparar las 96 líneas de acción del PDHDF donde se contempla a la Universidad como responsable o corresponsable, con el Anexo 3 ya mencionado, se observan dos cosas: en primer lugar que en el Anexo 3 se mencionan 14 de aquellas 96 líneas de acción, aunque sin referirse explícitamente a la UACM como ente implementador; y en segundo lugar que 23 líneas más de aquellas 96, se vinculan en el Anexo con los “organismos autónomos”.

Por lo tanto, aunque la UACM no es citada expresamente en el Anexo 3, en un análisis elemental de ese documento jurídico se podría haber obtenido el sustento necesario para contemplar en el POA 2011 de la UACM al menos las

líneas de acción que le corresponden de acuerdo al PDHDF. Pero de todo ello sólo se contempla la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos, que no es lo mismo que implementar el PDHDF con sus líneas de acción.

De acuerdo al POA 2011 de la UACM, se contemplan cuatro líneas de acción internas propias de la Universidad que justifican las perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos. Sin embargo, solo tiene relación temáticamente con el PDHDF pues estas líneas de acción deberían de estar fundamentadas en dicho Programa pero no es así: el POA 2011 de la UACM hace referencia a estas líneas de acción como logros alcanzados y por alcanzar en la Universidad, pero sin mencionar el Programa de Derechos Humanos del DF.

Las cuatro líneas de acción del POA 2011 de la Universidad que tienen relevancia temática son las siguientes:

1. Contar con programas de apoyos estudiantiles dirigidos a la población estudiantil con menores condiciones de acceso a la educación, como becas, comedores, apoyos o convenios para guarderías de madres solteras.
2. Desarrollar el programa de equidad de género en la Universidad.
3. Consolidar el programa de equidad de género y derechos humanos y su aplicación de manera transversal en los programas y proyectos de la Universidad.
4. Implementar un programa de sensibilización contra la violencia.

Siguiendo con el análisis del POA 2011, dentro de sus objetivos específicos, no encontramos ningún punto que tenga relación con el PDHDF ni temáticamente y mucho menos específicamente.

Por otro lado, en el apartado Establecimiento de Necesidades, la Universidad específica que ha participado en el marco de los Derechos Humanos, y que cuenta actualmente con un programa de derechos humanos y que además ha realizado diversas actividades con instancias del Gobierno del DF, otras

instituciones de educación superior y con organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil y de las Naciones Unidas (ACNUDH).

En este mismo apartado, en cuanto a la perspectiva de género, nos dice que se han incorporado diversas actividades además de la política de equidad de género al interior de la Universidad, políticas dirigidas a sus trabajadores y trabajadoras y programas dirigidos a las y los estudiantes, esto tiene el propósito de disminuir las desigualdades con respecto al tema de equidad de género mediante una política de transversalidad en las actividades, planes, programas y proyectos de la Universidad.

En consonancia con lo anterior, se menciona que dentro de la Universidad existen los siguientes porcentajes de acuerdo al total de estudiantes mujeres en el 2009: mujeres con hijos 19.34% y 80.66% sin hijos, mujeres solteras con hijos 64.67% y casadas con hijos 34%, por lo que en el proyecto de presupuesto de la universidad 2011 se contemplan programas, proyectos, actividades específicas de apoyo para atender las necesidades de este grupo social, como becas, guarderías políticas laborales y programas de difusión que sensibilicen a la población y que se fomente la equidad de género y se coadyuve a la disminución de la desigualdad existente.

En cuanto a la política de gasto se menciona que los recursos asignados, también estarán destinados al desarrollo de programas de equidad de género y para consolidar los programas de equidad de género y derechos humanos.

Por último en el apartado de Subsunciones y Resultados, así como en el de Acciones Prioritarias, se hace hincapié a las mismas acciones y programas estipulados en el apartado de Líneas de Acción.

Por lo tanto, con lo descrito en párrafos anteriores, se puede afirmar que la UACM aplica el artículo 17 del Decreto de Presupuesto de Egresos 2011 del DF, y se olvida de su artículo 18 el cual es de primordial observancia para esta investigación por su relevante vinculación entre la Universidad y el PDHDF. Así pues, de acuerdo con los artículos 35 y 36 de este Decreto, la UACM podría ser

acreedora a sanciones conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que corresponda. Veamos los siguientes artículos.

El artículo 35 dice “La Contraloría en el ejercicio de sus atribuciones, comprobará el cumplimiento, por parte de la Administración Pública, de las obligaciones derivadas de este Decreto. Con tal fin, dispondrá lo conducente para que se lleven a cabo las inspecciones, verificaciones, revisiones, visitas y auditorías que se requieran, así como para que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales, laborales o resarcitorias que procedan de conformidad con las disposiciones aplicables”.

El artículo 36 referente a los organismos autónomos nos informa que “Las áreas internas de control de los Órganos de Gobierno y Autónomos, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control, evaluación y vigilancia les confieren las disposiciones aplicables en la materia, verificarán que se cumpla con lo establecido en sus Presupuestos de Egresos aprobados por la Asamblea, así como que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan, conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos que corresponda, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales, laborales o resarcitorias que procedan de conformidad con las disposiciones aplicables.”

Por lo tanto sería recomendable que la Contraloría Interna de la UACM verificara el cumplimiento de las líneas de acción del PDHDF para evitar sanciones.

En conclusión, la UACM no ha implementado ninguna línea de acción de las 96 que le corresponden, esto lo hemos constatado al revisar los documentos programáticos, y paralelamente al analizar y describir la planeación universitaria en el primer apartado de este capítulo, se reviso en toda la documentación que no existe mención alguna sobre el PDHDF ni de su Ley.

Sin embargo, como hemos visto en este segundo apartado la Universidad ha llevado a cabo un conjunto de programas, seminarios, diplomados y acciones administrativas, relacionadas al menos con el tema de derechos humanos. Pero lo que afirmo es que ninguna de estas acciones está vinculada directamente con el PDHDF.

Con lo analizado en este capítulo, hemos encontrado varios problemas de implementación en la estructura administrativa de la Universidad, pero también hemos encontrado problemas externos que dificultan la observación del Programa por parte de la administración universitaria. Problemas que pueden ser catalogados o tipificados con la metodología SADCI para encontrar los déficits de capacidad institucional, sobre esto hablaremos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III

Obstáculos para la implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en la UACM

En este capítulo se describirán los diferentes problemas internos y externos que existen para poder implementar el PDHDF en la UACM. Los problemas internos son aquellas dificultades que la institución enfrenta al querer implantar las líneas de acción del PDHDF a su interior, estas dificultades son de distintos tipos, que van desde la falta de implementación de las líneas de acción en la Programación Operativa Anual Universitaria, la falta de conocimiento sobre el PDHDF por parte de los titulares administrativos, hasta la falta de normatividad interna para llevar a cabo los distintos procesos en la administración de la Universidad. Los problemas internos son de exclusiva competencia universitaria.

Los problemas externos son aquellas dificultades que surgen fuera de la UACM y no son de competencia universitaria, es decir no son problemas que la UACM pueda resolver desde su ámbito interno, sin embargo influyen y obstaculizan la implementación de las líneas de acción del PDHDF al interior de esta institución. Las dificultades externas que encontramos son: la no contemplación de la UACM en el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, la no obligatoriedad del PDHDF para la UACM en el Acuerdo publicado el 26 de agosto de 2009 por la Jefatura de Gobierno, la no contemplación de la UACM en el Anexo 3 del Decreto de Presupuesto de Egresos 2011 que obliga a contemplar las líneas de acción en los POAS de las instituciones públicas del DF.

1. Los Problemas internos (análisis de capacidad institucional)

Los problemas internos de implementación del PDHDF para el caso de la UACM, son diversos, las dificultades que hemos encontrado podemos dividirlos de tres formas: 1) Déficit relacionados con leyes, normas y reglas del juego (Problemas en la Planeación), 2) Déficit relacionados con la estructura organizacional, 3) Déficit relacionados con la capacidad o actitud de las personas.

A. Déficit relacionados con leyes, normas y reglas del juego

➤ Carencias de reglas de operación.

El problema para la planeación universitaria fue la falta de normatividad y la escases de instrumentos programáticos. La planeación universitaria toma forma con la publicación del 16 de mayo de 2006 con el Acuerdo para la Constitución de la Comisión de Planeación, en este documento se expone cuales son los objetivos de la Comisión, quienes son los corresponsables que integran el Sistema Institucional de Planeación, quienes son los integrantes de esta Comisión, además de señalar cuáles son las funciones y atribuciones de dicha comisión. Pero en este documento no se establece cuales son los procedimientos, reglas o normas para llevar a cabo dicha encomienda. En palabras de uno de los integrantes de la segunda Comisión de Planeación del CU “en realidad el proceso de planeación de la Universidad es un, iba a decir un caos pero, un desmadre no sé cual sea más aplicable, es completamente, digamos, quizá exagerando, pero es anárquico, es, esta desfundado no tiene claridad no hay procedimientos, no hay manuales, entonces eso no ayuda en nada a que cualquier idea llega a buen puerto” (Entrevista realizada al Secretario Técnico de la Comisión de Planeación del CU el día 17 de enero de 2012).

➤ Operación informal administrativa.

La falta de Normatividad, para llevar a cabo los procesos para la programación de la planeación universitaria, ha traído consigo procesos informales de operación,

esto podríamos explicarlo de la siguiente manera: sabemos que la Coordinación de Planeación de la UACM tiene la facultad de fungir como Secretaría Técnica, la cual encargaba a los titulares de las Coordinaciones que conforman el Sistema Institucional de Planeación (SIP), que entregarán su Programa Anual de Trabajo y de esta manera conformar con la información de todas las Coordinaciones el POA de la UACM. Pero el problema radica en que si no existían reglas, procedimientos y normas que regularan la conformación del POA se tenía que recurrir a lo que hacía la Secretaría Técnica: encargar a las áreas de la Universidad su Programa Anual de Trabajo para conformar el POA de la UACM, y si a esto le agregamos la falta de comunicación en la estructura administrativa y entre las instancias participantes en la planeación de la Universidad podemos también entender uno de los conflictos de comunicación entre el CGI y la Coordinación de planeación, nos referimos a que un problema de comunicación entre el CGI y la coordinación de planeación, fue que el CGI asevero que se carecía de instrumentos de planeación institucional, pero posteriormente la Coordinación desmintió esta aseveración.

En concreto, la falta de normatividad, de procesos administrativos, la falta de PIDE y la falta de comunicación traen por si mismos la operación informal administrativa para llevar a cabo las tareas de la planeación de la Universidad. Un ejemplo de esto nos lo detalla el Ex Secretario Técnico de la primera Comisión de Planeación del CU, quien nos dijo:

Como de origen no había un sistema de planeación y de hecho todavía no hemos logrado que exista el Sistema de Planeación, pues esos POAS son prácticamente utilizables y lo que se hacía ahí desafortunadamente se sigue haciendo es que en todo caso solo se aprueban proyectos que son cabildados con los funcionarios o que cuentan con algún respaldo de vínculo de los que promueven el proyecto y algunos de los funcionarios no. Entonces es una, el funcionamiento de las dos administraciones ha sido un funcionamiento, pues extremadamente parcial y fortuito ¿no?, porque no hay

lineamientos y no hay mecanismos y no hay además la estructura de un Sistema de Planeación que pudiera hacer que los POAS fueran realmente parte del proceso de planeación¹⁶.

➤ Dilatación en el proceso de aprobación del PIDE.

Con respecto al PIDE, el 26 de julio de 2006, la Comisión de Planeación hace público el Esquema para la Integración del Marco Referencial del Plan Institucional de Desarrollo, en el cual se expone el objetivo del PIDE, la metodología para su construcción y además nos da los conceptos que se deben de manejar para la integración de este mismo documento.

Posteriormente, en la reunión de esta comisión celebrada el día 27 de abril de 2007, se menciona que el procedimiento para la formulación del PIDE ya se tenía desde el día 28 de septiembre de 2006.

Siguiendo el desarrollo del PIDE, el día 18 de enero de 2008 se hizo la presentación de la propuesta del PIDE 2008-2010, aquí mismo se dio a conocer el procedimiento para la presentación de este documento al CU. El Ex Secretario Técnico de la Comisión de Planeación del CU nos habló en entrevista de manera extensa del porqué se ha dilatado y no se ha aprobado el PIDE. En resumen, nos dice que el PIDE no se pudo aprobar, por la falta de un Sistema de Planeación, por la falta de planeación participativa, por la pasividad de las instancias académicas y de los funcionarios, por el alto grado de especialización pues no existe una sola instancia que pueda abordar todos los ámbitos de especialidad para hacer una planeación adecuada, por lo cual no se podría atender toda esa especificidad que tiene la Universidad. Otros factores sería la falta de un Sistema Integral de Información y la falta de procedimientos que promuevan la falta de planeación participativa.

¹⁶ Entrevista realizada el día 23 de enero del 2012, Plantel del Valle al Ex-secretario Técnico de la Comisión de Planeación del primer CU, Carlos González.

- Norma 4 como única reglamentación para la Planeación Universitaria.

El consejo asesor emitió seis normas durante su periodo de actividad, la más importante en materia de planeación es la Norma 4, la cual se publicó el 30 de marzo de 2006, en este documento se modifican, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto General Orgánico aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002.

Esta norma establece diversas disposiciones, funciones y atribuciones que se han señalado en el capítulo anterior para los diferentes cargos de la administración universitaria, sin embargo esta norma señala que estaría vigente en tanto que el CU no apruebe el Estatuto General Orgánico y demás reglamento y normas necesarias para el cumplimiento de los fines de la universidad.

La Norma 4 establece y otorga facultades a los titulares de la administración universitaria para poder desempeñar sus funciones y llevar a cabo las diversas tareas de la planeación institucional. Este documento señala que en esta coyuntura de tiempo se carece de reglamentos y normas necesarias para el cumplimiento de la Universidad. Respecto a esta problemática el Secretario Técnico de la Comisión de Planeación del CU nos refiere que:

Entonces en el 2005 obtenemos autonomía, en el 2006 el Consejo Asesor modifica el Estatuto Orgánico con el que nació la UACM cuando todavía dependía del Gobierno del DF con el que nació en el 2001 con Andrés Manuel López Obrador, en esa modificación por el Consejo Asesor una vez autónoma conservó atribuciones hasta que se creara el primer Consejo Universitario y el Estatuto General Orgánico. En ese inter el Consejo Asesor emite una norma que se llama la Norma 4, que es una norma que modifica el Estatuto define la estructura administrativa, la estructura académica, atribuciones, funciones y también habla del proceso de planeación, entonces esa Norma 4 convive con el proceso para crear el primer Consejo Universitario y el Estatuto General Orgánico que, una vez que se aprueba, en Febrero de 2008, tienes una, tienes dos normas coexistiendo en temas de

planeación este, creo yo que también ha impactado eso, porque sigue vigente, tienes el Estatuto General Orgánico vigente pero, justo en él hay un transitorio que dice que sigue válida la Norma 4 en todo lo que no se oponga al Estatuto General Orgánico, entonces por ahí en los hechos tienes en la Norma 4 la estructura centralizada y en el Estatuto general Orgánico vistos de descentralizar y desconcentrar, entonces tienes este, quizás unas fallas de legislación, yo me atrevería a decir de el primer Consejo y también de no sé si de voluntad pero si de capacidad de la administración para articular el proceso de planeación si tú ves la Norma 4, ahí tiene tres cuatro artículos dedicados a la planeación el 118 al 121 y un poquito.¹⁷

➤ Falta de una Plan de Desarrollo.

Como sabemos, ya se tenía el procedimiento para la formulación del PIDE desde el día 28 de septiembre 2006, y es hasta el día 18 de enero del 2008 que se dio a conocer la propuesta de PIDE 2008-2010. Pero a pesar del tiempo de dilatación en la aprobación de este documento a un no se cuenta con este Plan Rector que guie la Planeación en la Universidad.

De igual forma, el Anteproyecto de Reorganización Administrativa que plantea la Rectoría, encontró que en su diagnostico para la elaboración de este documento que no existe un Plan de Desarrollo Institucional y que la planeación que se realiza es insuficiente.

Al preguntarle al Coordinador de Planeación sobre esta problemática, nos dijo:

Si mira, que bueno que me haces esa pregunta, es efectivamente el eje rector de la Universidad es el PIDE, que ha sucedido, la Universidad no hay que olvidar que es una universidad nueva relativamente en comparación con otras universidades en crecimiento, uno de los apoyos

¹⁷ Entrevista realizada el 17 de enero del 2012 al Secretario Técnico de la Comisión de Planeación del CU, Vladimir Montes Gómez, en la Sede de Eugenia.

más fuertes que tiene la planeación es la parte normativa, que ha sucedido en la Universidad, este es un estudio que hemos hecho aquí, bueno desde, la Universidad se vuelve autónoma en el año del 2005, luego le lleva 5 años, ósea es decir hasta el 2010 el crear su Estatuto General Orgánico, el Estatuto General Orgánico es decir como que, ahora digamos el eje rector pero de la normatividad y en donde se plantea lo de Plan Integral de desarrollo y todo eso, bueno a partir de el EGO Estatuto General Orgánico, se le pide al Rector, en este caso iba a ver un cambio de Rector, se le pide al Rector que presente una propuesta de Plan Integral de Desarrollo, la Rectora cumpliendo con ese mandato, presenta la propuesta de Plan Integral en mayo del año pasado y este Plan Integral de Desarrollo queda en manos del Consejo Universitario aprobarlo¹⁸.

➤ POA como único instrumento programático

Dos de las principales funciones de la Comisión de Planeación de la UACM son: 1. Apoyar la elaboración del PIDE y dar seguimiento a su instrumentación y proponer las normas y procedimientos necesarios para asegurar su cumplimiento, 2. Apoyar la formulación del Programa Operativo Anual.

Por lo anterior, en cuanto al POA, la Comisión a través de su Secretaría Técnica, encargaba a los titulares de la Coordinaciones que conforman el Sistema Institucional de Planeación (SIP), que entregaran su Programa Anual de Trabajo y de esta manera conformar con la información de todas las Coordinaciones el POA de la UACM.

Los PAT-POA, son documentos que se elaboran con los diagnósticos y las prospectivas de los titulares de las coordinaciones que conforman el SIP.

¹⁸ Entrevista realizada el día 31 de enero de 2012, al Coordinador de Planeación, Marco Antonio Pizarro Murguía, en la Sede de Eugenia.

De igual modo, los planteles, colegios y áreas deben elaborar sus propios planes internos de desarrollo, de acuerdo a un diagnóstico que hasta el 2008 lo hicieron las subcomisiones acordadas el 24 de enero. Estos planes internos deben estar en concordancia con el esquema de integración del PIDE.

Por la falta de PIDE que en estos momentos se encuentra en desarrollo y por lo cual se carece de un instrumento rector de planeación, se observa que el único instrumento programático es el PAT-POA.

En la entrevista realizada el día 23 de enero de 2012 el Ex Secretario de la Comisión de Planeación del primer CU, nos dijo:

Sí, bueno pues precisamente por esto que te comentaba en realidad lo que nosotros vimos es eso efectivamente no, ósea que la falta de planeación, porque la planeación es algo que necesita tener proyectos, objetivos, programas a mediano y largo plazo, como no había nada de eso lo único que utilizaba la Coordinación de Planeación era el PAT un programa anual de trabajo y el POA el programa operativo anual, evidentemente hay ahí un grave error, digamos al no darse cuenta que cualquier programa anual sea operativo o sea de trabajo debería responder a programas institucionales a proyectos a líneas de desarrollo como a un plan institucional de desarrollo no, y no podían ser simplemente una colección de ocurrencias que año con año se recabaran de distintas instancias lo que nosotros vimos es que en el PAT recibían alrededor de 1000 proyectos distintos que no estaban organizados y nadie revisaba nadie en realidad procesaba esa información ósea, y en gran medida lo más probable es que ni siquiera se pudiera procesar, ósea ni la Coordinación Académica, ni la Coordinación de Planeación procesaban esos 1000 proyectos distintos que llagaban cada año y además es muy probable que ni siquiera los hubieran podido procesar aunque hubieran puesto a todo su personal a tratar de hacerlo, porque no había lineamientos porque no había programas institucionales etc. etc., entonces nosotros en el trabajo de promover la planeación participativa y de empezar a desarrollar alguna

legislación hacia allá como el Título decimo del Estatuto, la Norma de Planeación, lo que intentamos es que el POA ya se convierta realmente ya en un, en algo que deriva de un Plan Institucional, es decir los POAS debería ser la cuantificación anual de proyectos institucionales de mediano y largo plazo, no deben ser una colección de ocurrencias, porque además, nada más un ejemplo de la enorme dificultad, el conjunto de los POAS que además no necesariamente empataban con el PAT, esa era parte de la dificultad para procesarlos no, ósea eran mil cosas que iban de la astronomía a la zoología a cualquier cosa no, a cualquier ocurrencia, cualquier proyecto cualquier cosa y además el POA y el PAT no empataban, y la suma total del POA era al menos el doble del presupuesto de la Universidad.

Ahora bien, el preguntarle al Coordinador de planeación sobre el POA como único instrumento programático, nos respondió, “El POA o el PAT son sinónimos si, el PAT en algunas partes es una de las lagunas jurídicas que tenemos, que en algunas partes de la normatividad le llaman el Programa Operativo Anual como es aquí y en otras partes le llaman el Programa Anual de Trabajo, pero es lo mismo”, encontramos que, para él no existe diferencia entre PAT y POA como si lo hay para el Ex Secretario Técnico de la Comisión de Planeación del primer CU.

- Falta de normatividad institucional para procesar los PAT-POAS.

Este déficit puede ser constatado con lo mencionado por Carlos González, el día 14 de septiembre de 2010 en la primera reunión extra ordinaria de la segunda Comisión de Planeación del CU, dicha persona comento:

Que cuando empezó el Consejo Universitario, están solo tres comisiones, la de Organización, Hacienda, y Mediación y Conciliación. Y que esta comisión surgió a partir de la experiencia de Hacienda, se hizo la propuesta como comisión temporal y luego como permanente. Señalo que siempre solicitaban planeación y no había un marco normativo, no había ninguna instancia que pudiera procesar esos PAT, por lo que el

Estatuto, la Norma de planeación y las del funcionamiento, tratan de resolver este asunto de incompatibilidad¹⁹.

- Publicación de la Norma de Planeación Universitaria con inconsistencias.

Esta norma fue expedida el 10 agosto de 2010 por la primera Comisión de Planeación del CU, la cual establece los alcances, objetivos, instrumentos y procesos de la planeación universitaria.

Esta norma, establece más claramente los procesos para la planeación universitaria, es que por un lado, se da más orden al SIP y a la Comisión de Planeación de la UACM y a su homóloga del CU, además de que se establecen las responsabilidades y funciones para los participantes en la planeación de la Universidad. Sin embargo, prestando atención a lo que nos dicen los Artículos 6 y 7 de esta Norma de Planeación, encontramos que la planeación universitaria prevé objetivos específicos que deberán cumplirse en todos los procesos de planeación y desarrollo institucional, planeación académica, programación y presupuestación, control presupuestal, evaluación programática presupuestal y evaluación institucional, todos estos procesos deberán estar en plena concordancia con lo definido en el PIDE. Además de que en estos procesos se deberán de adecuar las estructuras administrativas, así como ordenar coherente y sistemáticamente las acciones que realice la Universidad en cumplimiento a la normatividad aplicable y al PIDE.

Por tanto, esto significa que la planeación en la UACM es un proceso incompleto, pues si todos los procesos giran alrededor de objetivos específicos y estos deben de estar en plena concordancia con el PIDE y si el mencionado plan rector aun es un documento en proceso de aprobación, entonces no es posible aun llevar a cabo correctamente la planeación universitaria como lo marca esta Norma.

¹⁹ Entrevista realizada a Carlos González el día 23 de enero 2012

Otro Artículo que hay que señalar de esta Norma es el 23 el cual dice que el consejo aprobara el PIDE dentro de los primeros seis meses de cada gestión rectoral. Las actualizaciones al PIDE deberán ser realizadas dos veces en cada gestión rectoral, a partir del segundo año de gestión.

En el párrafo anterior, podemos observar que este Artículo entra en contradicción con el presente de la UACM, pues hasta el momento no se ha aprobado el PIDE, a pesar de que esta norma entro en vigor el 10 de agosto del 2010.

B. Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.

- Problemas de Comunicación entre el CGI y la estructura administrativa de la Rectoría (Coordinación de Planeación)

En la reunión de esta comisión celebrada el día 27 de abril de 2007, se menciona que el procedimiento para la formulación del PIDE ya se tenía desde el día 28 de septiembre de 2006. Durante esta misma reunión, surgió un problema de comunicación entre el CGI y la Coordinación de Planeación, pues el primero asevero que se carecían de instrumentos de planeación institucional, a lo que el segundo contesto que era incorrecta la aseveración del CGI pues el PAT-POA formaba parte del esquema del Plan Institucional de Desarrollo y en este sentido si existen instrumentos de planeación.

- Problemas de comunicación entre el CU (Comisión de Planeación Institucional, Desarrollo y Gestión Universitaria) y la estructura administrativa de la Rectoría (Coordinación de Planeación).

Se han recabado distintas manifestaciones de existencias de problemas durante las reuniones de la segunda Comisión de Planeación del CU, si bien existen diversos tipos de problemas en la UACM como los ya descritos en el apartado

anterior, Durante la instalación de esta segunda Comisión celebrada el 31 de agosto de 2010, el Dr. Gustavo Núñez Esquer destaco las siguientes dificultades.

- La falta de comunicación y cooperación entre las diferentes áreas
- Señalo que se tiene un gran problema, porque una ausencia en esta universidad es la falta de planeación.
- Apunto que algo que no se he hecho, es la evaluación programática de presupuesto. Insistió que en esta universidad hacen falta normas y reglamentos.
- En cuanto al PIDE dijo, que tenerlo de manera consensuada sería difícil, pero que se podría tener en el primer trimestre del próximo año, si también se lograba una amplia participación en el sentido de la norma y la reorganización administrativa.
- Señalo también que la Norma es un documento básico de planeación después del EGO. La Norma es muy importante para que exista el PIDE que define el EGO, es necesaria una norma general. Y el PIDE es muy importante pues marca la vida de la Universidad mas allá de la presente administración.

Además, en la segunda reunión extraordinaria del 13 de octubre, surgieron muchas confusiones, como por ejemplo, la de Gabriela Irkania quien considero que hay una confusión en que es lo que se pide, expreso que ella entendía que había una propuesta de PIDE, pero que esta no estaba dictaminada ni aprobada. Además de este problema, surgió otro problema entre el CU y la Coordinación de Planeación, por lo cual se solicito la presencia del coordinador Núñez Esquer para preguntarle sobre las dudas que se tenían sobre la reorganización administrativa, el presupuesto y la planeación de los cursos.

Por otro lado, el coordinador planteó que la Norma de Planeación no estaba publicada en la Gaceta, y dijo que no es vigente sino se pública, eso lo debe de hacer el CU, por lo cual se solicitó la publicación de dicha norma. Sin embargo se

corroboró que si estaba publicada en el Boletín del CU. En este sentido podemos notar que otro problema en la estructura organizacional interna es la falta de observancia de las publicaciones en el Boletín del CU por parte de las áreas de la Universidad.

Otro problema de comunicación es el que mencionó Gabriela Cardona, quien dijo que existe una laguna de conocimiento, dijo que no saben las funciones, y que hay dudas sobre la elaboración del PIDE en el plantel Iztapalapa.

Los problemas de comunicación entre las instancias encargadas de la Planeación Universitaria afectan toda la incipiente maquinaria de planeación en la Universidad, pues estos problemas han afectado desde la programación de presupuesto, la elaboración y aprobación del PIDE, la cooperación entre las áreas y la coordinación con los Planteles de la Universidad. Un ejemplo de problemas de comunicación entre la Comisión de Planeación del CU y la estructura administrativa de la Rectoría sería que no se han podido coordinar para convocar e instaurar la Comisión de Planeación de la UACM, esto nos lo confirma el actual Secretario Técnico de la Comisión de Planeación del CU, “reitero que no ha sido convocada esta Comisión y no ha estado funcionando como tal desde que este Consejo está en funciones y también desde que esta administración está en funciones” (Entrevista realizada el día 17 de enero de 2012).

- Detección de entropía, falta de comunicación entre las diferentes áreas por parte de los miembros de la Comisión de Planeación del CU. Falta de canales de comunicación entre las instancias de planeación.

La detección de entropía salió a relucir en la misma reunión del 13 de octubre, las declaraciones de Mauricio Sáez, en las cuales, dijo sentirse feliz de que la Universidad haya comenzado el proceso de reordenamiento a su interior, mencionó que se debe distinguir entre el caos y el verdadero caos y que estos

problemas eran perfectamente esperables por el clima de la Universidad, hay confusiones entre información, no hubo control de la claridad comunicativa.

Además dijo que debería declararse que estamos en un periodo de transición en la gestión universitaria, porque no hay PIDE, pero que hay que hacer el presupuesto.

De nueva cuenta, el coordinador de planeación intervino y acepto que hay que criticar, señalar los problemas, y que los factores comunes son las líneas de transmisión que no han funcionado adecuadamente y que en todo este proceso no ha habido crítica sobre la estructura, pero si mucha crítica sobre las líneas de información, y asumió su responsabilidad y expresó que las instancias desde la Coordinación Académica hacia abajo no han funcionado adecuadamente.

Por estas cuestiones, los participantes llegaron a la conclusión de que el factor común es el nivel elevado de confusión, y que en lo que hay que trabajar es en mejorar el clima organizacional para bajar el nivel de entropía.

➤ Cambio en la Administración de la Rectoría.

De acuerdo al Informe de Gestión mayo 2010 - junio 2011 de la Rectoría, el cambio en la administración trajo consigo, problemas al interior de la Universidad, pues existen grupos con actividad política que se muestran inconformes con los cambios que se están haciendo por parte de la actual administración.

En este mismo Informe nos encontramos que en la Introducción en el apartado de Gobierno y administración, encontramos que se detecto déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.

Ni la Rectoría ni las coordinaciones tienen una estructura definida de acuerdo con sus necesidades. Las funciones y el perfil de preparación y experiencia de cada una de las personas que trabajan en la administración tampoco están definidos en la mayoría de los casos, ni están claras las reglas y los requisitos bajo los cuales fueron contratados. A la llegada de la nueva administración, 1, 770 trabajadores

eran de base, 36 de honorarios, 54 de confianza y cinco contratados por el régimen de *asimilados a salarios*, de tiempo completo y asignados a áreas de trabajo definidas, por lo que, cuando se ha requerido la reasignación de adscripción para hacer más eficiente la operación en las coordinaciones, han surgido conflictos laborales e incluso personales. Una muestra de ello es el personal de la Contraloría General, que es mayoritariamente de base y pertenece al Sindicato Único de Trabajadores de la UACM (SUTUACM), lo que dificulta el trabajo de control y vigilancia. (Informe de Gestión mayo 2010-junio 2011:12)

Dentro de esta misma línea, se encuentra otro déficit en la estructura organizacional interna y distribución de funciones la cual señala lo siguiente:

De acuerdo con la cláusula 10 del Contrato Colectivo de Trabajo, la Universidad cuenta únicamente con 50 plazas catalogadas como de confianza, de las cuales cinco son coordinaciones de plantel y tres de colegio, cuyos titulares son elegidos por la comunidad universitaria. La Rectoría puede designar a 36 personas, entre ellas a siete coordinadores, dos subdirectores, cinco enlaces de plantel, 17 responsables de distintas áreas de la Universidad, además de tres asesores y dos secretarías. Las trabas en la designación de personal de confianza por parte de los titulares de las áreas son un obstáculo administrativo muy fuerte para que la UACM pueda, desde la administración, realizar su trabajo de mejor manera. Por ejemplo, los y las nuevas coordinadoras no han podido contratar personal de confianza y han encontrado en muchos casos dificultades para la distribución y cumplimiento de las tareas propias de la coordinación y el establecimiento de horarios, de tal forma que las cargas de trabajo se distribuyen sin equidad, apelando más al sentido de colaboración y al interés y compromiso del personal con la UACM que a responsabilidades previamente contraídas, ya que estas no se

encuentran claramente consignadas en ningún documento. (Informe de Gestión mayo 2010-junio 2011:12)

Con lo anterior, podemos observar que el cambio de administración en la Universidad, ha provocado reticencia por parte de algunos sectores de la comunidad universitaria lo que ha contribuido a la poca eficiencia en la distribución de funciones, además de contribuir en la obstaculización de la administración.

C. Déficit relacionados con la capacidad o actitud de las personas.

➤ Burocracia administrativa poco eficiente.

Los problemas en la administración universitaria van desde lo señalado por la Rectoría en su Informe de de Gestión, desde la trabas para contratar personal de confianza, dificultad para la distribución de las cargas de trabajo, establecimiento en los horarios, hasta las funciones y el perfil de preparación y experiencia de cada una de las personas que trabajan en la administración que tampoco están definidos en la mayoría de los casos, ni están claras las reglas y los requisitos bajo los cuales fueron contratados.

Pero a demás, podemos observar casos que hemos encontrado durante esta investigación, un ejemplo en donde se observa este tipo de déficit sería el informe que presentó la UACM al Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF, en donde la Universidad menciona que de contar con el presupuesto, estaría en posibilidades de coadyuvar en actividades de capacitación y supervisión, además de investigaciones y estadísticas en la comunidad universitaria; en 12 Líneas de acción de las Estrategias 1.1, 1.3 y 1.5 del Programa Ejecutar acciones coordinadas e interinstitucionales a fin de identificar y reducir las factores de riesgo que generan la trata de personas en cualquiera de sus modalidades.

En este sentido nosotros encontramos y expusimos en el capítulo anterior que no queda claro cuáles son las 12 Líneas de Acción de las estrategias 1.1, 1.3 y 1.5 pues según se observa las estrategias no cuentan con un número específico, en cambio las Líneas de Acción si se identifican claramente con un número , por lo tanto cuando el reporte de la UACM hace alusión al tema de trata de personas se debería de mencionar que se refieren al Capítulo 30 en específico pues en él se aborda la problemática sobre los derechos de las víctimas de trata de personas y explotación sexual comercial y mencionar las 3 Líneas de Acción en las que la UACM está implicada en su calidad de organismo autónomo; estas líneas están identificadas con los números 2309, 2330 y 2367, y además de especificar cuáles son las Líneas de Acción de las que se ocuparía la UACM en su participación dentro de la Comisión Interinstitucional para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas y el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil.

De esta forma podemos ver que el personal del área que envió este informe no ha observado con detenimiento el PDHDF, lo cual ocasiona un problema en la eficiencia administrativa en la UACM.

Otro ejemplo de esto sería, lo señalado en respuesta a mi petición de información pública a través del INFOMEXDF-24/03/2011 y con número de folio 3700000008311, en la cual pedí que me proporcionarán el instrumento que se llevó a cabo para la planeación de la UACM entre los años 2008 y 2010 , ya que en ese entonces no existía el Plan Integral de Desarrollo de la Universidad (PIDE) de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México de tal forma que solicité tener una copia electrónica de ese instrumento de planeación, además de sus Programas Institucionales 2008 y 2010, así como sus Programas Operativos Anuales (POA) 2008 y 2010 y sus Programas Específicos los cuales se implementaron durante 2008 y 2010 para el programa institucional 2008 y 2010.

De esta forma me respondieron:

Respecto del primer punto de su solicitud, en la que pregunta sobre el PIDE, le informamos que La Universidad Autónoma de la Ciudad de México se encuentra elaborando los procesos para formular su Plan

Integral de Desarrollo (PIDE), los cuales deben ceñirse a lo establecido en los ordenamientos internos: Estatuto General Orgánico (artículos 118 al 121) y Norma de Planeación (artículos 20 al 23), ambos de reciente aprobación por el Consejo Universitario, febrero y agosto de 2010, respectivamente, razón fundamental por la que aún no se cuenta con una versión aprobada del mismo. Así mismo le informamos que tampoco se cuenta actualmente con programas específicos.

Por otra parte, dentro de esta misma respuesta de solicitud de información me adjuntan el archivo que contiene el Ante Proyecto de Presupuesto de Egresos y Programa Operativo Anual con fecha de elaboración de noviembre del 2010.

En dicho documento encontré que dentro del POA se establecen líneas de acción y dentro de estas encontré lo siguiente con respecto a mi investigación: 1.- la UACM contara con programas de apoyos estudiantiles dirigidos a la población estudiantil con menores condiciones de acceso a la educación, como becas, comedores, apoyos o convenios para guarderías de madres solteras. 2.- Desarrollar el programa de equidad de género en la Universidad. 3.- consolidar el programa de equidad de género y derechos humanos y su aplicación de manera transversal en los programas y proyectos de la Universidad 4.- Implementar un programa de sensibilización en contra de la violencia.

En este sentido, observamos que en la respuesta que me enviaron, nos dicen que no se cuenta actualmente con programas específicos, pero al realizar el análisis correspondiente al POA, encontré que si existen programas específicos los cuales se enumeran en el párrafo anterior. De esta forma se observa que los administrativos responsables de proporcionar la información y los responsables de enviarla, no procesan la información de una forma en la cual ellos pudieran saber qué es lo que se les pide y que es lo que envían, solo la envían de manera rápida lo cual los lleva a ser eficaces, pero no eficientes.

- Falta de observancia del PDHDF y de su Ley por parte de la administración de la UACM y el CU.

Si bien es cierto, la Norma 4 establece la existencia de una estructura administrativa que cuenta con órganos de control y vigilancia los cuales tienen funciones y atribuciones específicas, estos órganos son los siguientes:

15. Secretaría General.
16. Tesorería
17. Oficina del Abogado General
18. Contraloría General
19. Coordinación Académica
20. Coordinación de Difusión Cultural y Extensión Universitaria.
21. Coordinación de Certificación y Registro.
22. Coordinación de Planeación.
23. Coordinación de Obras y Conservación.
24. Coordinación de comunicación e Informática.
25. Coordinación de Servicios Administrativos
26. Coordinación de Servicios Estudiantiles
27. Coordinaciones de Colegio
28. Coordinaciones de Plantel

La falta de observancia del PDHDF y de su Ley recae directamente en la Contraloría General, en la Tesorería, Coordinación de Planeación y en la Oficina del Abogado General, pues cada una de estas áreas tiene asignado un rol en cuanto a sus funciones.

Dentro de las funciones y atribuciones mas importantes del Abogado General se encuentra la de revisar los anteproyectos de iniciativa de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes, circulares y demás ordenamientos jurídicos que sean competencia de la Universidad.

La Contraloría General se menciona en la Norma 4 como órgano de control y vigilancia, sin embargo en esta norma no se estipulan las funciones de esta

instancia, por lo cual se hizo una norma específica para este órgano de control, dicha Norma es la número 6. Esta norma nos dice que entre sus atribuciones más importantes están: las de llevar a cabo la fiscalización del ejercicio del gasto de la Universidad y su congruencia con el presupuesto autorizado para la Universidad por la ALDF.

Además puede efectuar las auditorías que considere pertinentes, estableciendo las bases para las mismas. Otra atribución importante es desarrollar anualmente un programa de control interno para cada una de las áreas de la Universidad y evaluar su cumplimiento.

Otras dos últimas funciones importantes por mencionar son, las de formar parte de los diferentes comités que se conformen dentro de la Universidad en calidad de asesor y la de verificar que los procedimientos que en las diversas materias realice la Universidad se ajusten a la normatividad vigente.

La Coordinación de Planeación, tiene entre sus funciones más relevantes para sus tareas de vigilancia y control institucional las de: proponer prioridades para la formulación del Programa Operativo Anual, Llevar a cabo un control del ejercicio presupuestal y Elaborar los informes institucionales que deban presentarse a las autoridades universitarias, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a la sociedad en general.

La Tesorería, tiene entre sus facultades y obligaciones para vigilar y controlar las de, elaborar los estados financieros y la Cuenta Pública, coadyuvar en la elaboración del presupuesto anual y del Programa Operativo Anual, y elaborar propuestas de políticas, normas y procedimientos en materia del ejercicio presupuestal de la Universidad.

Podemos constatar que ninguno de los principales órganos de control y vigilancia internos conoce el PDHDF y su Ley. En las entrevistas realizadas a los funcionarios de la Coordinación de Planeación, la Tesorería, la Contraloría y la Oficina del Abogado General, encontramos que:

Al preguntarle en entrevista al coordinador de planeación, ¿Usted sabe cuál es la relación que hay entre este programa y la UACM?, nos respondió: “No lo desconozco”. (Entrevista realizada el día 31 de enero de 2012)

Al preguntarle a la titular de la Tesorería, ¿Sabía que este Programa ya ha alcanzado el grado de Ley y que obliga a su implementación a toda la administración pública incluidos los organismos autónomos?, ella nos respondió: “No, no sabía”. (Entrevista realizada el día 31 de enero de 2012).

En la entrevista al Abogado General se le pregunto, ¿Que sabe usted acerca del PDHDF y su relación con la UACM?, a lo que él nos contesto:

Bueno se de la, del programa en si no lo conozco como tal, pero si conozco las reformas que se hicieron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación a derechos humanos, lo cual abarca más la protección de derechos humanos, porque la constitución únicamente contemplaba garantías, en consecuencia es obligación de todas las autoridades universitarias federales estatales o municipales, observar la nueva reglamentación que nos da la Constitución y atender la protección en general de los derechos humanos, si entonces la implementación del Programa no lo conozco como tal, pero si conozco la Constitución en lo que es de aplicación obligatoria en toda la Republica Mexicana para efecto de observar la garantía de los derechos humanos de las personas.(Entrevista realizada el día 1 de febrero de 2012)

A otro titular a la que se le realizó entrevista fue a la Contralora, y se le pregunto, ¿desde cuándo la Contraloría conoce de la Ley y del Programa de Derechos Humanos del DF? Y ella respondió:

Pues desde, yo conozco desde este año honestamente, aun y cuando el Programa yo lo he vigilado desde el año pasado, pero en relación con esto, esto salió el 30 de mayo de 2011 y la, yo he venido insistiendo en la Universidad, ósea conozco la Ley honestamente este año, pero yo no he dejado de insistir en que la Universidad debe de procurar los

derechos humanos porque nuestra población entre comillas la mayoría la conoce como vulnerable. (Entrevista realizada el día 3 de febrero de 2012)

Y por último se le pregunto en entrevista al Secretario Técnico de la Comisión de Planeación del actual CU, ¿Usted como Secretario Técnico de esta Comisión sabe de las obligaciones que tiene la UACM con el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal? Y él respondió: “La verdad es que no, me entero de esto por ti de que había un Programa de Derechos Humanos, bueno más bien, de que la Universidad estaba contemplada”. (Entrevista realizada el día 17 de enero de 2012).

- Falta de observación a las modificaciones del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011.

El Decreto que se menciona, se expidió el 31 de Diciembre 2010, este documento jurídico obliga en sus artículos 17 y 18 del Título Segundo Capítulo 1, a todas las instituciones de la administración pública centralizada y descentralizada y a los organismos autónomos, ha contemplar las líneas de acción del PDHDF en sus instrumentos programáticos.

El artículo 17, señala que en la planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas en la administración pública, se deberán de introducir la perspectiva de género y el Enfoque de Derechos Humanos. El artículo 18 estipula que las unidades responsables del ejercicio de gasto, deben contemplar en sus actividades institucionales para el 2011 por lo menos las líneas de acción del PDHDF que les correspondan según el Anexo 3 de este mismo Decreto.

Con respecto al Anexo 3, debe decirse que no se contempla a la UACM en específico. Sin embargo, en un análisis sencillo se observa, que en este Anexo se mencionan 14 de aquellas 96 líneas de acción donde la UACM tiene vinculación con el Programa, la cuestión a destacar es que no se refieren directamente a la Universidad, en este mismo sentido, aparecen 23 líneas más de aquellas 96 en donde se vinculan a los organismos autónomos.

Como hemos mencionado en el capítulo anterior, observamos que no se implementaron las líneas de acción del PDHDF en el POA 2011 y que el artículo 36 del Decreto de Presupuesto de Egresos indica que las áreas internas responsables de control de los Órganos de Gobierno y Autónomos, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control, evaluación y vigilancia les confieren las disposiciones aplicables en la materia, verificarán que se cumpla con lo establecido en sus Presupuestos de Egresos, por lo cual podemos decir que al igual que en el punto anterior, los órganos de control y vigilancia de la UACM como los son la Contraloría General, la Oficina del Abogado General, la Tesorería y la Coordinación de Planeación, no tuvieron la precaución de observar con detenimiento este Decreto que obliga jurídicamente a la Universidad ha implementar el PDHDF a su interior.

Para constatar esto, les preguntamos a las principales áreas, según mi perspectiva.

Al coordinador de planeación se le hizo la siguiente pregunta: ¿Como titular de la Coordinación de Planeación usted conocía las implicaciones que trae consigo el Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2011 del DF? Y él nos respondió, “Bueno el Decreto del Presupuesto de Egresos, eso es una parte que llega allá a la Tesorería, lo que tiene que ver con presupuesto pasa a la Tesorería, nosotros en planeación llevamos a la planeación hasta la programación”. (Entrevista realizada el día 31 de enero de 2012)

Posteriormente se le expuso y pregunto lo siguiente a la tesorera, Como titular de la Tesorería usted debe de conocer el Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2011 de DF, además que dentro de sus funciones que le confiere

el EGO están las de participar en la elaboración del POA, por lo tanto me podría decir ¿Por qué no se incluyeron las líneas de acción que el PDHDF le ha asignado a la UACM en el POA 2011 como lo marca dicho Decreto?, a lo cual ella respondió:

Bueno, las líneas de acción en caso de que se incluyeran se incluirían internamente, porque la Secretaría de Finanzas te da a conocer tu techo presupuestal y de ahí tu lo das a conocer al Consejo, se instala la Comisión de Planeación en la cual se discute el presupuesto y en donde se llevaría estas líneas de acción para aplicarlas dentro del presupuesto, pero no se tendrían que mandar a finanzas, ósea internamente darían a conocer a la Comisión para la instrucción de presupuesto, para discutir el presupuesto, ya posteriormente se enviarían a la Secretaría de Finanzas dentro de los informes que ellos mismos nos piden y es donde mandaríamos las líneas de acción, como se aplican, cual es el presupuesto destinado para estas líneas etc. Pero como inicio dentro del Programa Anual sería interno, no lo puedo mandar yo porque dependo de la autoridad del Consejo y el Consejo es parte de la Comisión de Planeación. (Entrevista realizada el día 31 de enero de 2012)

Al Abogado General se le hizo la siguiente pregunta: ¿Usted emitió una opinión acerca del Decreto del Presupuesto de Egresos 2011 del DF con respecto a la obligatoriedad de las líneas de acción del PDHDF en la integración del POA 2011?, a lo cual él respondió, “No, esa es una función de las de Coordinación de Planeación” (Entrevista realizada el día 1 de febrero de 2012)

A la contralora se le hizo una pregunta similar, que fue, ¿Por qué no se integraron las líneas de acción en el POA 2011 Como lo marca el Decreto de Presupuesto de Egresos? A la que ella contesto:

Es que no teníamos recursos, ni siquiera se le mando, te comento que esto llego en 2012, como manera preventiva, como un programa de la Universidad, se señalo este programa, bueno no como tal, pero sí de derechos humanos en la Coordinación Estudiantil, pero hasta este año

se ve integrado dentro del presupuesto y como un programa como lo establece la propia Ley, eso sí, es promover la creación de un observatorio ciudadano que esa son las líneas de acción que prevé la propia Ley y hablan de un diagnóstico, elaboración, las bases de elaboración y actualización del diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos y contemplan los órganos autónomos. (Entrevista realizada el día 3 de febrero de 2012)

Por último, también se le preguntó al Secretario Técnico de la Comisión de Planeación del CU, ¿Por qué no se integraron dichas líneas al POA 2011? Y este funcionario contestó:

Bueno de entrada la, este heee no había ni la Comi, ni en el Consejo Universitario ni en la Comisión de Planeación claridad respecto a estas obligaciones en materia del PDHDF, de hecho además de otra serie de anomalías en el tema de la Planeación de la Universidad hee, se estaba el año pasado se estaba planteando un cambio en la elaboración de los POAS y los PATS, se había planteado la idea de que estos instrumentos como tales ya no se denominaran así que fueran otra hee, se hiciera la planeación por programas este heee, son instrumentos, se cambiaron formularios, pero bueno ahí hubo una serie de de inconsistencias y no, hee pa que tengas el contexto no se planteó como tal, este los lineamientos en materia de las, de los compromisos de la UACM en el Programa de Derechos Humanos. (Entrevista realizada el día 17 de enero de 2012)

- Falta de integración de las líneas de acción del PDHDF en el POA 2011 de la UACM.

De acuerdo al POA 2011 de la UACM, se contemplan cuatro líneas de acción internas propias de la Universidad que justifican las perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos. Sin embargo, solo tiene relación temáticamente con el PDHDF pues estas líneas de acción deberían de estar fundamentadas en

dicho Programa pero no es así: el POA 2011 de la UACM hace referencia a estas líneas de acción como logros alcanzados y por alcanzar en la Universidad, pero sin mencionar el Programa de Derechos Humanos del DF.

Dentro de los objetivos específicos del POA 2011, no encontramos ningún punto que tenga relación con el PDHDF ni temáticamente y mucho menos específicamente y en general dentro del análisis realizado a este documento no se encontró ningún síntoma que especifique la integración del PDHDF al instrumento programático POA 2011 de la UACM.

Una respuesta que encontramos, al porque de la no integración de las líneas de acción del PDHDF al POA 2011 de la Universidad, es la que nos señala el Ex coordinador académico que fungió como titular de esta área de mayo de 2010 a enero de 2011, a este informante clave se le hizo la pregunta: ¿Cuál es el motivo por el que no se incluyeron las líneas de acción que le corresponden a la Universidad en el POA 2011 como lo marca el Decreto de Egresos de 2011 del DF? y nos respondió:

Mira, iba hacia eso se me perdió un poco la respuesta pero, se hace el POA el programa operativo anual, se hizo la vez pasada y entiendo que se hizo ahora, pero eso no opera, eso queda en papel y se guarda, lo que opera es lo que la Rectora dice, los profesores siempre nos quejamos de que nos ponen a elaborar POA, PAT y al final eso no importa, no tiene ningún efecto, porque, cuando yo estuve como Coordinador Académico se hizo una gran labor entre todos los profesores de la Universidad, ahí participaron los profesores para presentar planes de trabajo con proyectos de investigación para el 2011, algunos excelentes, eso quedó en un disco compacto, pero después, si la Rectora dice no hay dinero todo eso queda en el disco compacto, pero después ella convoca a que presente, cuando ya se había hecho el POA, a que presenten los profesores proyectos de investigación y ella decide, ella con la comisión que nombra decide a cuales se apoya y a cuales no, entonces resulta molesto incluso, inútil y molesto estar

haciendo el programa operativo anual, cuando sabemos no tendrá ningún efecto, porque eso es parte de una planeación institucional hacer un POA, pero si en la practica la planeación está secuestrada y las decisiones las tiene la Rectora, es la que tiene el dinero, entonces aunque los profesores hacemos POA y PAT, pues sabemos que eso no va a tener, digo la historia en la Universidad es diversa, eso no importa, ósea mas que no importa no tiene ningún efecto real, al final, antes era la voluntad del Rector Pérez Rocha ahora es la voluntad de la Rectora Orozco, este o no este en el POA, además si no hay dinero no hay POA que sirva, tu puedes tener un POA pero si no tienes un peso, es tinta sobre papel y no más, esa es la situación, aclaremos un poco, es una situación que yo digo de cinismo institucional, porque el presupuesto dice que no hay dinero, ha pero la Rectora convoca a que entreguen propuestas de más carreras y la Rectora convoca a que entreguen proyectos de investigación, pero no que no teníamos dinero, entonces ella y todo el resto de la Universidad acepta que si hay dinero no más que es una partida simulada que maneja la Rectora, entonces cabemos en una situación lamentable de cinismo institucional si vale el termino no, de hipocresía, de simulación²⁰.

²⁰ Entrevista realizada el día 16 de febrero del 2012, en San Lorenzo Tezonco, al Ex -coordinador Académico, Mtro. Facundo González Bárcenas.

2. Problemas externos.

Los problemas externos, para la implementación del PDHDF para la Universidad, podemos dividirlos en tres partes: Problemas en el Diseño del Programa, Problemas de Comunicación Interinstitucional y Ambigüedad en las Reglas.

A. Problemas en el diseño del PDHDF.

- No contemplación de la UACM en la elaboración del DDHDF.

Uno de los principales problemas externos para la implementación del PDHDF en la UACM, es la no contemplación de esta institución como participante en la elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, sin embargo las instituciones académicas participantes en el comité organizador del Diagnóstico, convocaron a otras instituciones académicas entre ellas la UACM, esto con el fin de informarles sobre el proceso y solicitarles insumos para el diagnóstico. De esta forma se llevaron a cabo tres reuniones en julio, agosto y septiembre de 2007, en estas reuniones participó la UACM.

En el proceso del Diagnóstico, fue necesario obtener información de diversas formas y fuentes, por lo cual se enviaron a diversas autoridades, oficinas y cuestionarios, a estos documentos se les denominó pases de lista.

En este mismo sentido, el CDHDF y el GDF enviaron pases de lista a los órganos autónomos del DF entre ellos la UACM, todos contestaron los pases de lista con la información allí requerida, pero la Universidad no contestó dichos oficios y cuestionarios. Por lo anterior, la no contemplación de la UACM en la elaboración del Diagnóstico, la deja fuera de jurisdicción y vinculación del desarrollo del Diagnóstico, sin embargo no la exime de la obligatoriedad de observancia y prestación de información como insumos para el desarrollo del mismo, además dentro de esta misma lógica, al ser informada del proceso en las reuniones antes previstas, sería suficiente para prever que la Universidad sería tomada en cuenta en el Diagnóstico y en su producto resultante.

B. Problemas de comunicación interinstitucional.

- Carencia de coordinación interinstitucional entre la UACM y otras instituciones corresponsables en líneas de acción compartidas.

Este problema también es palpable, en el Informe que presento la Universidad al Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF, pues la Universidad informa, que en el Marco de la Comisión Interinstitucional para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil del DF, la UACM asistió el 15 de julio de 2010 a la reunión de trabajo que se realizó por medio de la Subcomisión de Prevención, Atención y Justicia en conjunto con INMUJERES-DF y la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad.

En torno a este acontecimiento, el 20 de julio del mismo año la Universidad envió un comunicado en donde expresó lo siguiente “No podemos proponernos como institución responsable de rubro. Por FALTA DE PRESUPUESTO para el Programa. Empero, en todo caso involucraremos en la medida de lo posible a las áreas de la Universidad que nos permitan contribuir a la realización de las acciones propuestas”. (Informe de avances 2010, Mecanismo de Seguimiento y Evaluación: 199)

Por otro lado, también podría entenderse como carencia de coordinación interinstitucional, la falta de cooperación por parte de la UACM al no contestar los pases de lista que le solicito el Comité Organizador del Diagnóstico de Derechos Humanos.

C. Ambigüedad en las reglas.

- No obligatoriedad del PDHDF para la UACM en el Acuerdo publicado el 26 de agosto de 2009 por la Jefatura de Gobierno.

Otro problema externo, es la no obligatoriedad del PDHDF para la UACM en el Acuerdo Publicado el 26 de Agosto de 2009 por la Jefatura de Gobierno, en dicho documento se especifica que el PDHDF será de observancia obligatoria para las dependencias de la administración pública del DF centralizada y desconcentrada, de igual forma la obligatoriedad será extensiva a las entidades paraestatales, además de que estas dependencias y entidades deberán integrar en sus anteproyectos de presupuestos de egresos, los recursos para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del Programa. Por tanto la Universidad al ser un organismo autónomo queda exenta de la obligatoriedad de este Programa.

No obstante, el Acuerdo establece que para el Seguimiento y la Evaluación del Programa, el Gobierno del Distrito Federal, celebrará los convenios con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia, los organismos autónomos, organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas. A lo anterior se le puede entender que la UACM estaría obligada a participar en el Seguimiento y en la Evaluación del Programa solo si firma el convenio pertinente, que no es lo mismo a implementar el mencionado programa a su interior.

- Indeterminación de la UACM en el Anexo 3 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011.

Como se ha señalado en el capítulo anterior, el Decreto de Presupuesto de Egresos del DF 2011, se observa que se han incorporado en cuanto a Derechos Humanos, adecuaciones para la programación y presupuestación para toda la administración pública centralizada y descentralizada además de organismos autónomos, es decir la programación del gasto debe contemplar la vinculación con el PDHDF.

El artículo 17 de este Decreto, nos dice que en la planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados de sus programas, en la administración pública se deberá introducir la perspectiva de género y el

enfoque de derechos humanos, de acuerdo a lo establecido en la normatividad aplicable.

El artículo 18, dispone que las unidades responsables del ejercicio de gasto, deberán contemplar en sus actividades institucionales para 2011, por lo menos, las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal que les correspondan, según el anexo 3 del mismo Decreto, esto será así siempre y cuando esas líneas de acción no hayan sido concluidas durante 2010.

Como hemos visto con anterioridad, en el Anexo 3, no se contempla a la UACM específicamente lo cual por sí mismo es un elemento que de haber estado presente hubiera proporcionado una vinculación directa y por lo tanto es uno de los varios factores que explican la no implementación del Programa en la Universidad.

➤ Publicación de la Ley del PDHDF de forma extemporánea.

La Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, la cual fue publicada el 30 de mayo de 2011. Esta Ley es un caso atípico, pues es publicada a destiempo, generalmente primero se publica la ley y posteriormente de ella emanan los diversos programas y políticas a implementar. Un ejemplo de que esta ley sale a destiempo sería: el Artículo 8 del Título 1 de esta ley, en este artículo se estipula que corresponde a las instancias ejecutoras de conformidad con sus facultades y competencias legales, analizar e implementar las líneas de acción que les atañen, relacionadas con el Programa y presentar al Comité en el mes de enero de cada año un informe anual de avance en la implementación del Programa.

En este sentido esto explicaría, algunos de los problemas externos e internos de la implementación del PDHDF en la UACM, pues esta ley es publicada para dar un fundamento jurídico a un programa que solo tenía como base jurídica un Acuerdo que solo enmarca a las entidades centralizadas y descentralizadas, pero no incluye a los organismos autónomos, como así lo hace esta ley.

De igual forma, también explicaría el incipiente informe que la Universidad presentó al Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, pues de haber sido publicada la Ley antes que el PDHDF, la UACM no hubiese caído en incumplimiento de esta misma.

3. Interpretación de los factores internos y externos: “porque no se ha implementado el PDHDF en la UACM”

Hasta ahora, hemos sustraído los problemas internos y externos que a mi parecer explican la falta de implementación del Programa en cuestión en la UACM.

Primero, como hemos visto uno de los problemas internos en la UACM es la falta de normatividad para llevar a cabo la Planeación Universitaria. Durante el año 2006 observamos según los datos recabados durante esta investigación, que en este periodo de tiempo solo existía la Norma 4 (30 de marzo) como único instrumento de planeación la cual establece y otorga facultades a los titulares de la administración universitaria para llevar a cabo la planeación, posteriormente se expide el Acuerdo para la Constitución de la Comisión de Planeación de la UACM (16 de mayo), en este documento se exponen cuales son los objetivos de la comisión, quienes la integran, quienes son corresponsables, y cuáles son sus funciones y atribuciones, pero este documento no establece reglas, normas o procedimientos para realizar la planeación universitaria, dos meses después ya con una Norma 4 y con una Comisión de Planeación de la UACM se establece la necesidad de elaborar un plan rector que organice y sistematice la planeación universitaria, por lo cual el 26 de Julio se presenta el Esquema para la Integración del Marco General de Referencia del Plan Institucional de Desarrollo, este documento como su título lo dice, es solo un esquema, por lo cual en estos momentos el PIDE está en una etapa incipiente de desarrollo, es hasta el 28 de septiembre de 2006 cuando se dice que ya se cuenta con el procedimiento para la formulación del PIDE.

Como podemos observar, hasta estos momentos del 2006 se carecía de reglas, normas y procedimientos para llevar a cabo la planeación en la Universidad, además de que se carecía de un plan rector como el PIDE para la planeación, además hay que hacer notar que el único instrumento programático disponible hasta estos momentos era el PAT-POA.

Segundo, en el año 2007 otro problema relevante, es la falta de comunicación que existía entre el CGI y la Coordinación de Planeación, así quedo demostrado cuando el CGI afirmaba que se carecía de instrumentos de planeación, a lo cual la Coordinación responde que esta aseveración es falsa, pues el PAT-POA forma parte del PIDE y en este sentido si existen instrumentos de planeación.

Dentro de la UACM en el año 2007, también podemos observar que solo existe un instrumento para llevar a cabo la Planeación Universitaria, además de que sigue existiendo carencia de normatividad para este fin.

Paralelamente, en 2007 se empezó a trabajar en el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito federal, en lo relativo a la UACM el Diagnóstico nos explica que la Universidad no participó de forma directa en la elaboración de este diagnóstico, pero las instituciones encargadas de hacer dicho documento, invitaron a otras instituciones académicas, con el fin de informarles sobre el proceso y solicitarles información para el Diagnóstico, por lo cual se llevaron a cabo tres reuniones en julio, agosto y septiembre de 2007 en las cuales participo la UACM.

Posteriormente, se enviaron pases de lista a las diferentes instituciones, las cuales son oficios y cuestionarios que tienen la finalidad de recabar información, pero a pesar de que la UACM asistió a las reuniones en los mese mencionados, no contestó los pases de lista. Es importante rescatar del Diagnóstico los datos donde se habla sobre la Universidad, pues son datos que nos ayudan a entender de manera más completa este contexto.

Por lo tanto, retomare algunos aspectos que se han descrito en párrafos anteriores para poder explicar lo que ocurrió en 2006 y 2007.

Como ya se dijo, en 2006 la UACM tenía una falta de normatividad que pudiera orientar los procesos en la Planeación Universitaria, además la carencia del PIDE como plan rector y el PAT-POA como único instrumento programático, hacían difícil la tarea de la planeación, y si a estas cuestiones les sumamos la falta de comunicación entre la Coordinación de Planeación y el CGI, podemos entender porqué la UACM no pudo participar de manera activa en la elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del DF.

Ahora bien, cuando el Comité Coordinador del Diagnóstico invita a la UACM a participar en las reuniones celebradas durante el 2007, la universidad asiste a tales reuniones, sin embargo cuando se le pide que conteste los pases de lista no lo hace, pues en estos momentos no cuenta con normas, reglas o procedimientos que puedan procesar al interior de la Universidad estos pases de lista es decir, la estructura interna funciona de una manera desorganizada, pues la falta de planeación, de comunicación entre sus componentes y la falta de procedimientos, traen por si mismos la falta de información oportuna para la adecuada toma de decisiones, y en este sentido se impidió recabar la información pertinente para el llenado de pases de lista.

Poniendo atención, al diagnóstico podemos ver que existe información al interior de la UACM vertida en programas y centros de estudio, como lo son el Centro de Estudios sobre la Ciudad, el Observatorio de la Ciudad de México, el Programa de Educación Superior en los Reclusorios del Distrito federal y Programas de Posgrado en Derechos humanos, que bien pudieron servir como fuente de insumos para el Diagnóstico, pero como hemos visto el contexto en la UACM en estos momentos impidió poder conectar estos Programas y Centros de Estudios para extraerles información.

Para completar, lo que hasta ahora hemos descrito, es necesario recordar lo que en el Capítulo II de este trabajo recepcional se expuso sobre la Norma 4,

pues en ella se observa que existe una estructura administrativa que cuenta con órganos de control y vigilancia los cuales tienen funciones y atribuciones específicas que hubieran permitido procesar los requerimientos que el Comité Coordinador del Diagnóstico le hizo a la Universidad.

Según la Norma 4, la Coordinación de Planeación es la encargada de elaborar los informes institucionales que deban presentarse a las autoridades Universitarias, a la Asamblea Legislativa, y a la Sociedad en general, además de que se encargará de fungir como Secretaria Técnica de la Comisión de Planeación, la cual como ya se explicó en este mismo capítulo II es la encargada de recopilar toda la información pertinente de las diversas áreas de la Universidad para formular el PAT-POA que es el único documento programático para la Planeación Institucional. Pero si la Coordinación de Planeación no puede tener buena comunicación con el CGI o CU y con otras áreas y sin los procedimientos y normas necesarias, es casi imposible poder procesar solicitudes de información externa a la UACM.

Por último, habría que señalar que dentro de este año 2007 se instaló en primer Consejo Universitario.

Tercero, durante el año 2008, se presenta el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, el cual como hemos descrito analiza y toma en cuenta a la UACM como una institución más que forma parte del Programa que de este Diagnóstico se deriva.

Es casi al final del 2007 cuando se instala el primer Consejo Universitario, lo cual es un parte aguas, pues significó el deceso en funciones del CGI y la conformación del CU como máximo Órgano de Gobierno, el cual se conforma en varias comisiones para un mejor funcionamiento.

Como se mencionó en el capítulo II, la Comisión de Planeación del primer CU no cuenta con registro de minutas, actas o acuerdos que permitan ver la evolución de la planeación en la Universidad por lo cual se tuvo que recurrir al rescate de la poca información que pudiera existir a través de las minutas y actas

del segundo CU que dan cuenta de forma sustancial de lo ocurrido en esta primera comisión.

De esta manera, habrá que prestar especial atención al juego de los tiempos que señale pues lo que se refiere a la Comisión de Planeación del primer CU lo rescate de las minutas de la Comisión del segundo Consejo Universitario.

Ahora bien, el 18 de diciembre de 2007 entra en funciones el primer Consejo Universitario, el cual se conformo en tres Comisiones, la de Organización, Hacienda y Mediación y conciliación. Carlos González explico el día 14 de septiembre 2010 que la Comisión de Planeación del CU surgió de la experiencia de Hacienda y que primero se formó como Comisión temporal y luego como permanente, además señalo que siempre se solicitaba planeación y no había un marco normativo, no había ninguna instancia que pudiera procesar esos PAT.

Además de explicar lo anterior, se exhortó a este ex miembro del CU a que resumiera los pendientes que dejaba la Comisión a su cargo a la nueva Comisión. En este resumen que hizo podemos observar que no se conocía de la observancia que tendría que hacer la UACM en su conjunto sobre el Diagnóstico de Derechos humanos del DF.

Después de la instalación del primer Consejo Universitario, el día 18 de enero de 2008, se hizo la presentación de la propuesta de PIDE 2008-2010.

Por lo anterior, podemos decir que cuando se presenta el Diagnóstico de Derechos Humanos, la Universidad está pasando por un proceso de cambio a su interior, el reemplazo del CGI por el CU marca una nueva etapa en la vida Universitaria, además como se aprecia en las declaraciones de Carlos González, la primera conformación del CU en Comisiones no contempla una Comisión de Planeación, y tampoco existía un Marco Normativo, ni instancia alguna que pudiera procesar los PAT-POA en el CU.

Por otro lado, los órganos de control y vigilancia que señala la Norma 4 que está completamente vigente en este periodo, no prestaron atención a lo que ocurría al exterior de la Universidad.

En concreto, el proceso de cambio del CGI por el CU y la conformación de este último en Comisiones fue un primer prototipo, pues a este le hizo falta una Comisión de Planeación. Además que hasta este periodo se viene arrastrando los problemas de falta de normatividad y comunicación entre las instancias Universitarias.

Cuarto, en agosto de 2009 se presenta el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, el cual se pone en marcha oficialmente el 25 de agosto de este mismo año a través de un acuerdo que establece la obligatoriedad del Programa para las dependencias de Gobierno, órganos desconcentrados, y descentralizados y entidades del DF.

El PDHDF considera que la UACM es responsable o corresponsable en 96 líneas de acción del total de 2412 líneas que contiene el Programa. Cuando se presenta este programa la UACM seguía sin tener procedimientos claros para la planeación institucional, seguía con falta de comunicación entre sus instancias, el PIDE seguía siendo un documento en desarrollo y el PAT-POA era el único instrumento programático.

Por otro lado, el acuerdo publicado por la Jefatura de Gobierno el 26 de agosto de 2009 no contempla la obligatoriedad del PDHDF para los organismos autónomos, pero además deja un vacío el cual podría entenderse que estos organismos tendrían que firmar un convenio para poder participar en el Seguimiento y la Evaluación del Programa, por lo tanto, este acuerdo es una de las causas por lo cual la Universidad no ha implementado el PDHDF a su interior durante el 2009 y 2010 pues según en este mismo Programa se estipula que la mayoría de las líneas de acción que le corresponden a la UACM debieron de haber sido implementadas a más tardar en diciembre de 2010.

Quinto, en el año 2010, es cuando se observa con más precisión los problemas internos y externos que han causado la no implementación del PDHDF en la UACM, pues de lo ya investigado y descrito con anterioridad en este subcapítulo y en los anteriores, podemos comprender mejor lo que ocurrió en

2010. Todos los factores que se han suscitado en años anteriores confluyen en este año, en el cual se integran los otros factores que ya se han descrito también en apartados y subcapítulos anteriores, los cuales explican y constatan la falta de implementación del PDHDF en la UACM.

Trataré de describir la que ocurrió en 2010 de una manera cronológica para su mejor entendimiento.

Durante este año, se suscitaron algunos cambios al interior de la Universidad, como lo son: la suspensión de funciones del Consejo Asesor con la Aprobación del EGO en febrero de este año, el cambio de Rector el día 7 de mayo, el cambio de titular en la Coordinación de Planeación el día 21 de mayo, la publicación de la Norma de Planeación Universitaria el 10 de agosto, la Instalación del segundo Consejo Universitario el día 13 de agosto, la instalación del la segunda Comisión de Planeación del CU el 31 de agosto. También se suscitaron otros factores externos como los son el requerimiento del informe de avances por parte del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF, el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2011 y el Anteproyecto de Reorganización Administrativa de la UACM.

Con la publicación de la Norma de Planeación Universitaria, se da más orden al sistema Institucional de Planeación y a la Comisión de Planeación de la UACM y a la del CU, pues esta establece los alcances, objetivos, instrumentos y procesos de la planeación universitaria. Con esta Norma se resuelve parte de la falta de normatividad que existía en años anteriores, sin embargo todavía hace falta regular mas la planeación Universitaria.

Con la instalación de la segunda Comisión de Planeación del CU y con la publicación de sus minutas y actas que ya se han descrito con anterioridad en este capítulo, se dejan ver claramente los problemas que se traen arrastrando en la Planeación Universitaria.

Ahora bien, retomando lo expuesto en los subcapítulos anteriores, podemos decir que durante 2010 se ve más claramente los problemas que impiden la implementación del PDHDF en la UACM.

Como hemos apuntado, con la publicación de la Norma de Planeación se resuelve una parte de la falta de normatividad existente, sin embargo lo que señala el coordinador Núñez Esquer durante las reuniones con la segunda Comisión de Planeación del CU es de vital relevancia, pues este funcionario señaló que la Norma de Planeación es un documento básico después del EGO, y que esta norma es muy importante para que exista el PIDE que define el EGO.

Además señaló: la falta de comunicación y cooperación entre las diferentes áreas, señaló que una ausencia importante en esta universidad es la falta de planeación, así mismo recalzó que hacen falta normas y reglamentos. Pero además, de acuerdo con la Norma de Planeación, se observa que la planeación en la Universidad es un proceso incompleto pues si todos los objetivos específicos y procesos deben estar en concordancia con el PIDE y si este documento sigue estando en proceso de aprobación, entonces no es posible llevar a cabo la planeación universitaria como lo marca esta Norma.

También durante estas reuniones, se dejó ver que existen confusiones, un ejemplo de esto sería la falta de observancia en las publicaciones del Boletín del CU, por parte del coordinador, pues este argumentó durante una de las reuniones con la Comisión que la Norma de Planeación no estaba publicada en la Gaceta y que si esta no es publicada, no es vigente, pero se corroboró que si estaba publicada.

En cuanto al PIDE Gabriela Cardona dijo que no saben las funciones y que hay dudas sobre la elaboración del PIDE en el plantel Iztapalapa. Mauricio Sáez, comentó que se ha empezado con procesos de reordenamiento, que estas confusiones eran de esperarse por el clima de la Universidad, por lo cual debería declararse que se está en un periodo de transición en la gestión Universitaria porque no hay PIDE.

Por lo anterior los participantes en estas reuniones, llegaron a la conclusión del que el factor común que impide mejorar la planeación en la Universidad, es el nivel elevado de confusión, por lo que hay que trabajar para mejorar el clima organizacional para bajar el nivel de entropía.

Como podemos observar en las declaraciones de los participantes de estas reuniones, de la comisión de planeación, se sigue teniendo problemas de comunicación, ausencia de normas y reglamentos, ausencia de PIDE, falta de comunicación entre el CU y la coordinación de planeación.

Otro factor que explica que no se ha implementado el PDHDF, es el Informe de Avances del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa. En este informe la UACM declara que no cuenta con líneas de acción implementadas, pues se encuentra en un proceso de reingeniería institucional y que todo el proceso terminará con la validación y aprobación con respecto al Programa según el CU.

Por tanto, la UACM se reserva y señala que espera contar con la aprobación del CU, para reconocer el compromiso y la obligatoriedad del PDHDF en su ámbito interno, además espera contar con la aprobación de la nueva estructura interna que permita el seguimiento y la distribución interna de las responsabilidades para el cumplimiento de las líneas de acción, también espera contar con la autorización de este mismo órgano para integrar al POA 2011 las actividades que requieran presupuesto.

Por otro lado, el 31 de diciembre 2010, se publica en la Gaceta Oficial de Distrito Federal, el Decreto de Presupuesto de Egresos 2011, el cual especifica en sus artículos 17 y 18 del Título Segundo Capítulo 1, que todas las instituciones deben contemplar en sus instrumentos programáticos las líneas de acción del Programa que les corresponda.

El artículo 18 especifica que las unidades responsables del ejercicio de gasto deben contemplar para 2011 en sus actividades, por lo menos las líneas de acción que les correspondan, según el Anexo 3 del mismo Decreto. Sin embargo

en este Anexo 3 no se contempla a la UACM específicamente, lo cual da como resultado que la Universidad no preste especial importancia a este Anexo.

En este sentido, la UACM no incluye las líneas de acción en su POA 2011. Sin embargo como ya se ha señalado en el Capítulo II Apartado 2 de este trabajo, se puede apreciar que en un análisis básico, de este Anexo 3, hay líneas de acción que son competencia de la UACM como responsable y corresponsable por lo cual se debieran de incorporar al menos las líneas de acción que le correspondan en el POA 2011.

Por último, durante este año, se publicó el Anteproyecto de Reorganización Administrativa de la UACM propuesto por la actual administración. Este documento a detectado diversos problemas que han impedido el óptimo funcionamiento de la Universidad.

Los problemas detectados más relevantes son: no existe un Plan de Desarrollo Institucional, la Planeación que se realiza es insuficiente, la estructura organizacional no corresponde con las expectativas de la comunidad universitaria, la normatividad existe no favorece la realización de las funciones en la forma que la comunidad requiere.

Con lo relativo a 2010 podemos decir que lo que ocurrió este año, es que con los cambios señalados al interior de la UACM han traído consigo, un mejoramiento sustancial de la planeación en la Universidad, sin embargo como se ha visto, siguen estando presentes los problemas de falta de comunicación entre las áreas de la institución, la falta de normatividad aun con la aparición de la Norma de Planeación Universitaria, además como se señala en las reuniones de la Comisión de Planeación del CU se está llevando a cabo un reordenamiento al interior de la Universidad pues se sabe que hay desorganización.

Al existir, los problemas señalados en el párrafo anterior, se explica porque la UACM no ha podido implementar las líneas de acción del Programa a su interior, como bien se señala en el informe que presentó al Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF, de la misma manera puede entenderse el

porqué no se observó con detenimiento el Decreto de Presupuesto de Egresos 2011.

Además hay que señalar que el Anteproyecto de Reorganización Administrativa ayuda a reforzar los problemas que hemos encontrado durante esta investigación pues este documento también señala factores que impiden el buen funcionamiento en la planeación universitaria.

Conclusiones

Los problemas de implementación, pueden ser internos y externos como se ha ilustrado en el capítulo tres, además hay que señalar que estos problemas deben de observarse de forma holística, pues en el transcurrir del tiempo estos factores se traslapan, por lo cual este capítulo está dedicado a rescatar aquellos problemas que han impedido la implementación del PDHDF en la UACM.

Una primera reflexión es que a pesar de que el PDHDF ha llevado un largo proceso de elaboración, en el que han participado diferentes organismos públicos, asociaciones civiles, instituciones académicas y se firmó un Acuerdo para su implementación. En el caso de la UACM, al ser un organismo autónomo, el Acuerdo emitido por la Jefatura de Gobierno no fue suficiente para llevar a cabo la implementación de este Programa.

En este sentido, aunque a la UACM se la hayan asignado líneas de acción como responsable y corresponsable, al momento de la publicación del PDHDF, la Universidad no estaba obligada a implementar las líneas de acción a su interior, pues al ser un organismo autónomo está acreditado para emitir su propia legislación y decidir su propios programas internos y decidir si se llevan o no programas externos a su interior.

Otro problema fundamental que ha impedido la implementación del Programa es la falta de planeación en la Universidad, este problema se agrava con la carencia de normas, reglas y manuales, o mejor dicho como se ha señalado, con la presencia de Déficit relacionados con leyes, normas y reglas del juego al interior de la Universidad.

En este mismo sentido, podemos reflexionar al respecto, que la falta de reglas de operación ha traído consigo diferentes problemas que se pueden observar en lo descrito durante esta tesis; como por ejemplo, la Operación Informal, la cual ha consistido en llevar a cabo una planeación sin reglas, sin

procedimientos y normas, que regulen al menos el único documento programático como lo es el POA, pues este documento se ha conformado por las distintas visiones que tienen las instancias de la Universidad. En la conformación de este documento, cada instancia expone sus necesidades, sus objetivos y metas, lo cual arroja un documento heterogéneo, en el sentido que al no existir normatividad para desarrollar este documento cada instancia planea a su propio interior.

Como bien apunta en entrevista el Ex Secretario Técnico de la Comisión de Planeación del CU:

Bueno pues precisamente por esto que te comentaba en realidad lo que nosotros vimos es eso efectivamente, ósea que la falta de planeación, porque la planeación es algo que necesita tener proyectos, objetivos, programas a mediano y largo plazo, como no había nada de eso lo único que utilizaba la Coordinación de Planeación era el PAT un programa anual de trabajo y el POA el programa operativo anual, evidentemente hay ahí un grave error, digamos al no darse cuenta que cualquier programa anual sea operativo o sea de trabajo debería responder a programas institucionales a proyectos a líneas de desarrollo como a un plan institucional de desarrollo no, y no podían ser simplemente una colección de ocurrencias que año con año se recabaran de distintas instancias lo que nosotros vimos es que en el PAT recibían alrededor de 1000 proyectos distintos que no estaban organizados y nadie revisaba nadie en realidad procesaba esa información ósea, y en gran medida lo más probable es que ni siquiera se pudiera procesar, ósea ni la Coordinación Académica, ni la Coordinación de Planeación procesaban esos 1000 proyectos distintos que llagaban cada año y además es muy probable que ni siquiera los hubieran podido procesar aunque hubieran puesto a todo su personal a tratar de hacerlo, porque no había lineamientos porque no había programas institucionales etc. (Entrevista realizada el día 23 de enero de 2012)

Ahora bien la carencia de un Sistema de Planeación, que contenga normas, reglas y procedimientos bien establecidos, ha causado entre otras cosas, la ausencia de un Plan Rector como lo es el PIDE, en consecuencia esta falta de planeación ocasionado la dilatación en el proceso de elaboración y aprobación del PIDE, pues como hemos visto este plan Rector se empezó a trabajar en 2006 y hasta el día de hoy es un documento en proceso de aprobación.

Por otro lado, no podemos decir que no se cuente por completo con documentos que establezcan de alguna manera una forma de planeación en la Universidad, en efecto existen documentos como la Norma 4, que en esencia es el Estatuto General Orgánico que aprobó el Consejo de Gobierno del DF para la creación de la UACM, y posteriormente esta Norma fue modificada por él Consejo Asesor. En este documento se establecen y otorgan facultades a los titulares de la administración universitaria, para poder desempeñar diversas tareas de la planeación en la Universidad.

Otro documento que se aprobó en el Consejo Universitario, fue la Norma de Planeación de la UACM, en esta norma se vislumbran más claramente los procesos para la planeación universitaria, sin embargo, la planeación en la UACM sigue siendo un proceso incompleto, pues al analizar esta norma observamos que los objetivos en la planeación deben de estar en concordancia con el PIDE, pero si no existe formalmente el PIDE, no es posible llevar a cabo una correcta planeación, en este sentido, aun existen huecos normativos dentro de esta Norma.

Dentro de los problemas de planeación que existen, encontramos que hay problemas de comunicación en el entramado institucional, son de una relevancia importante, pues como hemos observado en los capítulos anteriores, estos problemas de comunicación han impedido la cooperación y la participación en la planeación de la Universidad. Esto ha afectado desde la programación del presupuesto, la elaboración y aprobación de los POAS, hasta la aprobación del PIDE. En este sentido es importante rescatar, el término de entropía, el cual se utilizó en una de las reuniones de la Comisión de Planeación del Segundo CU, para hacer referencia al nivel elevado de confusión que existe en la Universidad.

Otro tipo de Déficit, es el relacionado con la capacidad o actitud de las personas, pues como se ha señalado en el capítulo anterior, esta investigación encontró, que el personal administrativo no tiene una capacitación para poder desempeñar de una mejor forma su trabajo.

Otro problema con respecto a este tipo de Déficit, es la falta de observancia del PDHDF y su ley por parte de la Administración la UACM y el CU, este tipo de problema quedó descrito en el capítulo anterior y se consolidó con lo dicho en las entrevistas realizadas a los diferentes funcionarios de la Universidad. Pues casi todos nuestros informantes clave, con excepción de la Contraloría, desconocen la Ley de PDHDF y en consonancia con esto todas desconocen el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En consecuencia de lo anterior, al ser desconocido el PDHDF por los funcionarios implicados en el proceso de planeación de la Universidad, fue imposible que se integran las líneas de acción de este Programa en los instrumentos programáticos POA y PIDE.

Pasando a la reflexión de los problemas externos, encuentro que si bien es cierto que la UACM no participó en la elaboración del Diagnóstico, ni en la del Programa, con la entrevista realizada a la representante académica de la UACM ante el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF, me sirvió como retroalimentación, para observar y entender que la Universidad dentro de este tema tiene dos roles.

El primero, es que la UACM es contemplada en el Programa y al ser parte de las instituciones públicas que reciben financiamiento público y que forma parte de las instituciones del Distrito Federal, es responsable de cubrir ciertas líneas de acción que le marca el Programa.

El segundo rol, es que cuando el Comité del Programa lanza una convocatoria abierta pública, donde se invitaban a las instituciones académicas a participar en el Mecanismo, la Universidad aplicó para ello, por lo cual la UACM es parte del MS y E del PDHDF.

Ahora bien, retomando lo anterior y lo relativo al Diagnóstico de Derechos Humanos del DF, encuentro que la Universidad si se le informó e invitó a participar en el Diagnóstico como a otras instituciones académicas, se les convocó para informarles sobre el proceso y solicitarles insumos para el Diagnóstico. De esta forma se llevaron a cabo 3 reuniones en donde la UACM participó. Posteriormente se giraron pases de lista, los cuales la Universidad no contestó.

De esta forma, no cabría decir que la Universidad nadie le aviso o que no se entero del proceso del PDHDF, pues como hemos encontrado a la UACM se le avisó sobre el Diagnóstico, se le asignaron líneas de acción en el Programa y forma parte del MS y E del PDHDF. Por tanto, una parte de mi hipótesis de investigación ya no cabe, pues postule que a lo mejor este problema de falta de implementación se debía a que nadie le avisó oportunamente a la UACM, que estaba a cargo de un conjunto de líneas de acción.

Otro problema importante por rescatar, es lo relativo a la ambigüedad de las reglas, dentro de esta categoría, podemos observar la no obligatoriedad del PDHDF para la UACM en el Acuerdo publicado el 26 de agosto de 2009 por la Jefatura de Gobierno. En este documento se especifica que el Programa será de observancia obligatoria para las dependencias de la administración pública del DF centralizada y desconcentrada y de igual forma se hizo extensiva a las entidades paraestatales, pero no se menciona en esta primera parte del Acuerdo a los organismos autónomos, sin embargo el Acuerdo establece que para el seguimiento y la evaluación del Programa, el GDF establecerá los convenios con la ALDF, el TSJDF y los organismos autónomos, organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas.

Por lo tanto, la ambigüedad entra cuando no se establece claramente la obligatoriedad para los organismos autónomos, pero además a esto se le suma que para los organismos autónomos se firmaran acuerdos para el seguimiento y evaluación del Programa, en este sentido no se especifica si han de implementar el Programa o si solamente son responsables del seguimiento y la evaluación del mismo.

Otro problema de ambigüedad en las reglas, es el de la indeterminación de la UACM en el Anexo 3 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011. En este documento si se contempla la obligatoriedad para los organismos autónomos, para que en la programación de su gasto contemplen la vinculación con el PDHDF. Lo importante de esto es rescatar que en el Anexo 3 de este Decreto, no se contempla a la Universidad específicamente, lo cual es un elemento que de haber estado presente, hubiera proporcionado una vinculación directa, por tanto, este factor también explica la no implementación del Programa en la Universidad.

Otra cuestión importante que no podemos olvidar, es el desfase de la Ley del PDHDF, pues esta ley salió después de haberse llevado a cabo todo el proceso de organización de Programa, esta ley es publicada el 30 de mayo de 2011, como podemos ver, esta ley es reciente, por lo cual es una caso atípico y esto ha dado algunos problemas para la implementación del Programa en la Universidad. En este sentido, si se hubiera publicado esta ley antes que el Programa, la Universidad habría observado e implementado de manera más pronta el PDHDF. Además de que con la publicación de esta ley, se hubiera podido cumplir con el informe que pide el MS y E del mismo Programa.

La primera conclusión es que la falta de normatividad interna de la Universidad podría ser un problema al tratar de implementar el PDHDF, pues no sería fácil tratar de implementar y cumplir con este Programa si no se tienen procedimientos y una estructura interna que permita incorporarlo. En este sentido sería difícil definir que instancias son las encargadas para implementar este Programa, además al no existir procedimientos para analizar e implementar los programas internos, resultaría más complicado implantar un programa externo.

Segundo, la incorporación del Programa en los escasos instrumentos programáticos fue nula, esto podría explicarse por la falta de observancia del PDHDF por parte de las autoridades administrativas y por parte del Órgano Legislativo de la Universidad. También podría explicarse por la falta de un procedimiento adecuado para la conformación de los instrumentos de planeación,

de este forma también entraría en juego la falta de comunicación entre las instancias universitarias, pues de tener una comunicación más extensiva, se hubiera conocido este tema y tal vez se hubieran tomado cartas en el asunto y se le podría haber dado la importancia requerida.

Tercero, la falta de un Plan Rector, ha traído como consecuencia una planeación universitaria poco eficiente, pues como observamos, la planeación en la Universidad se ha llevado a cabo sin procedimientos, sin reglas y con poca normatividad, lo cual es un problema para la implementación del PDHDF en la planeación de esta institución.

Cuarto, falta capacitación en todos los niveles de la administración interna de la Universidad con respecto al Programa, así mismo falta difusión de la información con respecto al tema.

Quinto, la falta de observancia y conocimiento de la Ley y su Programa por parte de los Órganos de control internos de la Universidad y además la falta de comunicación y cooperación impiden una planeación que se vincule con la implantación del PDHDF.

Sexto, con la publicación de la Ley del PDHDF, se obliga a la Universidad a implementar el Programa, sin embargo desde la publicación de este mismo y hasta 2011, no se ha contado con el presupuesto suficiente para llevar a cabo programas externos. Cabe señalar que es hasta 2012 que la Secretaría de Finanzas envía el oficio donde se especifica la asignación de recursos para la implementación del Programa en cuestión.

Séptimo, la ambigüedad del Acuerdo firmado por la Jefatura de Gobierno y la publicación extemporánea de la Ley del Programa, han ocasionado que la UACM no contemple ni observe la obligatoriedad del Programa para su aplicación al interior. De esto se ha derivado el incipiente informe que envió la Universidad al Mecanismo de Seguimiento y Evaluación.

Octavo, la indeterminación de la UACM en el Anexo 3 del Decreto de Presupuesto de Egresos 2011, ocasionó que las instancias que intervienen en la

planeación no contemplaran el PDHDF y sus líneas de acción en los instrumentos programáticos, sin embargo esto no implica que estas áreas no pudieran haber realizado un análisis sencillo para determinar si la Universidad era acreedora a algunas líneas de acción de este Anexo.

Noveno, no se documentó las condiciones estructurales de la Universidad para poder asignarle líneas de acción en el Programa, es decir, no se tomó en cuenta la condición de institución nueva con reciente autonomía y la falta de normatividad para la planeación en la Universidad.

En concreto, podemos decir que los factores internos y externos descritos durante esta investigación, son problemas de implementación que afectan directamente la introducción del Programa en la Universidad, por tanto sería necesario realizar acciones que permitan dar paso de manera efectiva para que se lleven a cabo las líneas de acción que este Programa contempla para la Universidad, pues si bien es cierto que existen ambigüedades que han estado presentes durante un periodo y estas han impedido su observancia y aplicación, hoy en día ya no existe duda alguna sobre la competencia de la Universidad dentro de este Programa, además de que ya existe un presupuesto en la UACM asignado para este rubro. Además debe de aprovecharse uno de los roles que tiene la UACM en el MS y E del PDHDF para dar paso a la implementación de este Programa.

Por todo lo anterior se recomienda:

1. Promocionar el PDHDF al interior de la Universidad, además de difundir su importancia y hacer públicas las acciones emprendidas por esta institución en el cumplimiento del Programa.
2. Capacitación en todos los niveles con respecto de este Programa y capacitación para la vinculación presupuestal con el PDHDF.

3. Análisis de las líneas de acción que le corresponden a la Universidad como corresponsable y responsable para una pronta implementación de las mismas en la Universidad, y ver cómo superar los problemas de implementación que encontraría cada línea en específico.
4. Diseñar una oficina o departamento a cargo de dar seguimiento, guie y oriente la implementación de este Programa al interior de la UACM.
5. Estimular la promoción del compromiso de los titulares de la Universidad en la implementación del Programa.
6. Aprovechar la presencia de la UACM en el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, para obtener información y herramientas de primera mano que ayuden a la implantación del PDHDF.
7. Introducir lo más pronto posible las líneas de acción del Programa que son competencia de la Universidad en sus instrumentos programáticos.
8. Poner más énfasis y cooperación en la aprobación del PIDE y normatividad que haga más viable la posibilidad de una buena planeación de la Universidad.
9. Fomentar la comunicación entre las diferentes instancias que permita bajar el nivel de entropía en la Universidad.
10. Observar con más detenimiento las leyes y programas que se emitan por parte de las autoridades del GDF.

FUENTES

1. Bibliografía

Aguilar Villanueva, (2003), *La Implementación de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Bardach Eugen, (2004), *Los Ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, CIDE, Miguel Ángel Porrúa.

González Plessmann Antonio J. *Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos: Una Propuesta para su conceptualización*. Programa Andino de Derechos Humanos, Quito Ecuador. Disponible en:
http://www.fundacionhenrydunant.org/documentos/05Politicass_publicas_con_enfoque_derechos10112010.pdf

Incalcaterra, Amerigo, *Elaboración de políticas públicas para la promoción y defensa de los derechos Humanos en México*, Conferencia Magistral, Disponible en:
[www.derechoshumanos.gob.mx/.../Conferencia Magistral Amerigo Incalcaterra.pdf](http://www.derechoshumanos.gob.mx/.../Conferencia_Magistral_Amerigo_Incalcaterra.pdf)

Jiménez Benítez William Guillermo, 2007, "El Enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas", en *Civilizar*, núm. 11, Colombia, Bogotá, pp. 31-46, Universidad Sergio Arboleda. Disponible en:
http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque_DDHH.pdf

Meny Yves y Jean Claude Thoenig, (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Miklos Tomás, (1998), *Criterios básicos de planeación*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Orientación Metodológica.

Oszlak Oscar y Edgardo Orellana, (2011), *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC*. Disponible en:

<http://ebookbrowse.com/oszlak-oscar-y-orellana-edgardo-el-an%C3%A1lisis-de-la-capacidad-institucional-pdf-d84867469>.

Pressman Jeffrey L. y Aarón Wildavsky, (1998), *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, FCE.

Rivas Leone, José Antonio, 2008, "Democracia y Derechos Humanos en la globalización. Una aproximación a Venezuela", en *Reflexión Política*, V.10, núm.19, Colombia, pp.88-95. Universidad Autónoma de Bucaramanga Colombia. Disponible en:

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11001907>

Serrano Sandra y Vázquez Daniel. *Operacionalización de Estándares Internacionales*. Maestría en Derechos Humanos y Democracia. FLACSO-MÉXICO. Documento de Trabajo.

Solís Ventura Brisa Maya, 2008, "La Construcción de las Políticas Públicas en Derechos Humanos en México: El Programa Nacional de Derechos Humanos", en *El Cotidiano*, V.23, núm. 150, México, DF, pp.35-40. Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/325/32515005.pdf>

Subirats Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne, (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, España, Ariel.

Vázquez Daniel y Domitille Delaplace, 2011, "Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Campo en Construcción", en *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, V.8, núm. 14, Brasil, pp. 35-65.

2. Documentos

Conferencia Mundial de Derechos Humanos Viena, 14 a 25 de junio de 1993, DECLARACION Y PROGRAMA DE ACCION DE VIENA, Español/original: Ingles. Disponible en: www.unhcr.ch/huridocda/.../A.CONF.157.23.Sp?...

Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, ciudad de México, 2008. Disponible en: www.derechoshumanosdf.org.mx

Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ciudad de México, Agosto de 2009. Disponible en: www.derechoshumanosdf.org.mx

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, 26 de agosto de 2009. **Acuerdo por el que se establece la obligatoriedad del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal para las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones, y Entidades del Distrito Federal, en los términos que se mencionan.**

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, 31 de diciembre de 2010, **Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011.**

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, 5 de enero de 2005, **Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.**

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, 30 de mayo de 2011, **Decreto por el que se expide la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.**

Informe de Avances 2010 Mecanismo de Seguimiento y Evaluación Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Disponible en: http://issuu.com/caoss/docs/informe_de_avances_msye-pdhdf_2010

UACM 2011, *Informe de Gestión mayo 2011- junio 2011, México D.F junio de 2011.* Disponible en: <http://www.uacm.edu.mx/UACM/InformedeGesti%C3%B3nmayo2010junio2011/tabid/2734/Default.aspx>

UACM 2006, *Esquema para la integración del Marco General de Referencia del Plan Institucional de Desarrollo*, julio de 2006.

UACM, *Reglamento del Consejo Universitario de la UACM*.

UACM, *Norma de Planeación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México*, México, D.F, 10 de agosto de 2010.

UACM, *Anteproyecto de Reorganización Administrativa de la UACM*, 2010.

BOLETÍN de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, *Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México*, México, D.F, 12 de febrero de 2010.

UACM, *Reglamento de Consejo Asesor de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 11 de febrero de 2005.

UACM, *IV. Norma número uno, para autorizar al Rector a delegar facultades*, México, D.F, 1 de marzo de 2005.

UACM, *VI.2 Norma dos, relativa a transferencias*, México, D.F, 1 de marzo de 2005.

UACM, *VII. 4. Norma número tres, relativa a la designación y remoción de los trabajadores*, México, D.F, 1 de marzo de 2005.

UACM, *Norma número cuatro, Acuerdo por el que se aprueba la Norma mediante la que se modifican, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes Unidades que conforman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como Organismo Público Autónomo*. México, D.F, 30 de marzo de 2006.

UACM, *Norma Cinco, Acuerdo en el que se establece la Norma para designar a los comisarios, figura prevista en la fracción VI del Cuarto Transitorio de la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México*. México, D.F, 30 de marzo de 2006.

UACM, *Norma Número Seis que Regula las Atribuciones de la Contraloría General de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México*, México, D.F, 30 de marzo de 2006.

UACM, CONSEJO ASESOR, *El Consejo Asesor de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México acuerda que hasta que el Primer Consejo Universitario expida el Estatuto General Orgánico y se regule en lo conducente, se autoriza de manera provisional al Rector para que ejerza las más amplias facultades de dominio, aun aquéllas que requieran autorización especial con apego a la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y demás disposiciones legales aplicables en la Universidad*. México, D.F, 2 de junio de 2008.

UACM, *PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS Y PROGRAMA OPERATIVO ANUAL 2008 OCTUBRE DE 2007*, México, D.F, 26 de noviembre de 2007.

UACM, *PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS Y PROGRAMA OPERATIVO ANUAL 2009 OCTUBRE DE 2008*.

UACM, *PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS Y PROGRAMA OPERATIVO ANUAL 2010*, México, D.F, 6 de noviembre de 2009.

UACM, *ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS Y PROGRAMA OPERATIVO ANUAL 2011, ENERO DE 2011*, México, D.F, 8 de marzo de 2011.

UACM, *INFORME DE CUENTA PÚBLICA 2010, MAYO 2011*, México D.F, 4 de mayo de 2011.

UACM, *Sesión Conjunta del Consejo Asesor con Miembros de Tres Comisiones del Consejo Universitario*, 26 de agosto de 2009.

Convocatoria 2011, CONACyT, Formación Profesional Técnica y Universitaria de Madres Solteras, 31 de mayo de 2011. Disponible en:

http://www.conacyt.gob.mx/Becas/Aspirantes/Paginas/Convocatoria_FPTU_Madres_Solteras-2011.pdf

OACNUDH,(2003), *Diagnostico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, México, edit. Mundi-Prensa México. Disponible en:
<http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/8diagnosticoCompleto.pdf>

3. Entrevistas

- Secretario Técnico de la Comisión de Planeación del CU, Vladimir Montes Gómez. Entrevista realizada el día martes 17 de enero de 2012 a las 11:00 am. Duración: 45:33 min.
 - Participantes: Vladimir Montes Gómez y Mauricio Sáez de Nanclares Lemus.
 - Entrevistador: López Rosas Juan Edgar.
- Miembro de la Comisión de Planeación de CU, Mauricio Sáez de Nanclares Lemus. Entrevista realizada el día martes 17 de enero de 2012 a las 11:00 am. Duración: 45:33 min.
 - Participantes: Mauricio Sáez de Nanclares Lemus y Vladimir Montes Gómez
 - Entrevistador: López Rosas Juan Edgar.
- Representante Académica de la UACM ante el MS y E del PDHDF, Mtra. Tania Carbajal Carmona. Entrevista realizada el día miercoles 18 de enero de 2012 a las 11:30 am. Duración: 15:22 min.
 - Entrevistador: López Rosas Juan Edgar.

- Ex secretario Técnico de la Comisión de Planeación del Primer CU. Carlos González. Entrevista realizada el 23 de enero de 2012 a las 11:00 am. Duración: 51:00 min.
 - Entrevistador: López Rosas Juan Edgar.
- Coordinador de Planeación, Marco Antonio Pizarro Murguía. Entrevista realizada el 31 de enero de 2012 a las 5:00 pm. Duración: 19:02 min.
 - Entrevistador: López Rosas Juan Edgar.
- Tesorera. Lic. Karina Chaparro Alvidrez, también estuvieron presentes José Francisco Velázquez Casas: Jefe de Control Presupuestal y Gerardo Mondragón Cruz: Encargado de Registro Presupuestal. Entrevista realizada el 31 de enero de 2012. Hora: 18:00 hrs. Duración: 10:03 min.
 - Entrevistador: López Rosas Juan Edgar.
- Abogado General, Mtro. José de Jesús Izquierdo Ubaldo. Entrevista realizada el Miércoles 1 de febrero de 2012. Hora: 12:00 am Duración: 32:47min.
 - Entrevistador: López Rosas Juan Edgar.
- Contralora, Lic. Verónica Cuenca Linares. Entrevista realizada el 3 de febrero de 2012. A las 11:30 am. Duración: 15:43 min.
 - Entrevistador: López Rosas Juan Edgar.
- Ex Coordinador Académico, Mtro. Facundo González Bárcenas. Entrevista realizada el 16 de febrero de 2012. A las 14:00 pm. Duración: 54:49 min.
 - Entrevistador: López Rosas Juan Edgar.