

# Sistematización

La participación de las OSC  
en la elaboración del Diagnóstico  
y Programa de Derechos Humanos  
del Distrito Federal y su Mecanismo  
de Seguimiento y Evaluación 2007- 2012

**Lecciones aprendidas y recomendaciones  
para su actualización**

Octubre 2014





Autoras  
Areli Sandoval Terán y Elizabeth C. Plácido Ríos

*Sistematización*  
*La participación de las OSC en la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y su Mecanismo de Seguimiento y Evaluación 2007- 2012. Lecciones aprendidas y desafíos para su actualización.*

Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Este material fue elaborado con recurso del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (MSyE del PDHDF)

México D.F, diciembre 2014

# Sistematización

La participación de las OSC en la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y su Mecanismo de Seguimiento y Evaluación 2007- 2012

**Lecciones aprendidas y recomendaciones para su actualización**

Octubre 2014

# Contenido

<b>Glosario</b>	10		
<b>Prólogo</b>	13		
<b>Presentación</b>	15		
<b>Introducción</b>	17		
<b>01</b> Proceso participativo de elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal	24		
1.1. Antecedentes	27		
1.2. Constitución del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.	31		
1.3. Metodología de elaboración y diseño participativo del DDHDF.	36		
1.4. Valoración de actores clave sobre el proceso participativo en la elaboración del 146.	52		
<b>02</b> Proceso participativo de elaboración del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal	64		
2.1. Metodología de elaboración y diseño del PDHDF.	66		
2.2. Recuento participativo para el diseño del Programa.	68		
2.3. Valoración de actores clave sobre el proceso participativo en el diseño del Programa.	74		
<b>03</b> Proceso participativo en la construcción del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF	86		
3.1. Constitución del MSyE: antecedentes y primer momento.	88		
3.2. Hacia la institucionalización del MSyE.	110		
3.3. Valoración de actores clave sobre el proceso participativo en el MSyE.	116		
<b>04</b> Lecciones aprendidas	134		
4.1. Referente a la participación de las OSC.	136		
4.2. Referente al diseño del PDHDF.	137		
4.3. Referente a la implementación del PDHDF.	138		
4.4. Referente al diseño y funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva.	140		
4.5. Institucionalización del MSyE.	140		
4.6. Discurso sin voluntad política.	141		
<b>05</b> Recomendaciones para la actualización del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal	142		
5.1. Recomendaciones para la actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.	146		
5.2. Recomendaciones para la operación del MSyE, el seguimiento y evaluación del PDHDF.	161		
5.3. Recomendaciones para la implementación del PDHDF.	163		
<b>Documentos de referencia</b>	164		
<b>Anexos</b>	165		

## Glosario

<b>A</b>	<b>ACT</b>	Acuerdo de Cooperación Técnica	<b>G</b>	<b>GDF</b>	Gesoc - Agencia para el Desarrollo, A.C.
	<b>ALDF</b>	Asamblea Legislativa del Distrito Federal		<b>Gesoc</b>	Grupo Interdisciplinario en Reproducción Elegida, A.C.
<b>C</b>	<b>CC</b>	Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal	<b>I</b>	<b>GIRE</b>	Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.
	<b>CCOSC</b>	Consejo Consultivo de Organizaciones de la Sociedad Civil	<b>J</b>	<b>IMDHD</b>	Jefatura de Gobierno
	<b>CDD</b>	Católicas por el Derecho a Decidir, A.C.	<b>L</b>	<b>JF</b>	Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Travesti, Transgénero e Intersex
	<b>CDHDF</b>	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	<b>M</b>	<b>LGBTTTI</b>	Mesas Interinstitucionales para la Implementación
	<b>CDHFFV</b>	Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C.		<b>MIIM</b>	Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
	<b>CEMDA</b>	Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.	<b>O</b>	<b>MSyE</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
	<b>CGMA</b>	Coordinación General de Modernización Administrativa		<b>OACNUDH</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
	<b>Copevi</b>	Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C.		<b>ODM</b>	Organismos Públicos Autónomos
	<b>CPGMDH</b>	Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos	<b>P</b>	<b>OPAS</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil
	<b>CS</b>	Comités de Seguimiento		<b>OSC</b>	Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal
	<b>CSyE</b>	Comité de Seguimiento y Evaluación		<b>PAOT</b>	Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal
<b>D</b>	<b>DDHDF</b>	Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal		<b>PDHDF</b>	Programa Nacional de Derechos Humanos
	<b>DECA EP</b>	Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios Equipo Pueblo, A.C.	<b>R</b>	<b>PNDH</b>	Red por los Derechos de la Infancia en México
<b>E</b>	<b>ETO</b>	Equipo Técnico Operativo	<b>S</b>	<b>REDIM</b>	Secretaría de Gobernación
	<b>EAPDF</b>	Escuela de Administración Pública del Distrito Federal		<b>Segob</b>	Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal
	<b>EP</b>	Espacios de Participación		<b>SSG</b>	Secretaría Ejecutiva del MSyE
	<b>EOSI</b>	Equipo Orientador sobre la Implementación		<b>SE</b>	Secretaría de Finanzas del Distrito Federal
<b>F</b>	<b>Flacso México</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en México	<b>T</b>	<b>SF</b>	Secretaría Técnica
			<b>U</b>	<b>ST</b>	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal
<b>G</b>	<b>Fundar</b>	Fundar Centro de Análisis e Investigación, A.C.		<b>TSJDF</b>	Universidad Autónoma de la Ciudad de México
		Gobierno del Distrito Federal		<b>UACM</b>	Universidad Iberoamericana
				<b>UIA</b>	
				<b>UP</b>	

## Prólogo

A pesar de que el panorama actual de los derechos humanos en el país y en el Distrito Federal no es muy halagüeño, las organizaciones de derechos humanos y las personas activistas y defensoras que participamos en ellas, seguimos apostando a la posibilidad de construir un país y una ciudad distinta. Una ciudad en donde se respeten, protejan, promuevan y garanticen los derechos humanos para todas las personas que habitamos o transitamos por esta compleja y llena de claroscuros metrópoli.

Recorrer la historia de un proceso, que en su momento fue inédito y muy exitoso, nos ayuda a reconocer errores, pero también nos recuerda que hicimos muchas cosas bien. El proceso de elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal tuvo varios desencuentros, pero la participación de las organizaciones civiles fue vital para sacar adelante el proyecto, colocar varias agendas de derechos humanos y de derechos de los grupos de población más vulnerable, no exhaustiva, pero aceptablemente amplias, y dotarlo de legitimidad. Asimismo, nuestra experiencia y visión de los derechos humanos estuvo plasmada en la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y en la creación del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa. Sobre este último debemos señalar la importancia que como organizaciones dimos a la fase de seguimiento a la aplicación de esas 2 mil cuatrocientas líneas de acción que integraban el PDHDF, para impulsar su evaluación con la idea de su continua mejora.

El Distrito Federal fue la primera entidad de la República Mexicana en contar con un diagnóstico y programa de derechos humanos. Su implementación ha sido compleja y no siempre exitosa. Cuando en 2007 diversas organizaciones civiles de derechos humanos fuimos invitadas a participar en la elaboración del Diagnóstico (publicado en 2008) y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (publicado en 2009), no imaginábamos lo que tal proceso implicaría en términos de inversión de tiempo, recursos humanos y materiales. Ingenuamente creímos que en un año tendríamos diagnóstico y programa. El proceso nos tomó poco más de 3 años, y la instalación del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, así como la publicación de la Ley del Programa otros dos.

Nuestra valoración, al momento de tomar la decisión de involucrarnos en esta aventura, se enmarcaba en el interés por incidir en el diseño y aplicación de políticas públicas con un enfoque de derechos humanos. Había además en ese momento un contexto favorable, ya que aunado a la participación de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Gobierno, el Tribunal Superior de Justicia y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal habían mostrado interés y voluntad política para dialogar y trabajar de manera conjunta con la diversidad de actores que conformamos el Comité Coordinador, instancia que se creó para elaborar el diagnóstico y programa.

Hoy en día esa voluntad política se antoja sumamente limitada; en particular desde el poder ejecutivo. Tal pareciera que seguimos condenados a vivir con proyectos acotados a lo que dura una administración de gobierno. Y pareciera que dar continuidad a lo ya hecho, cuando esto es positivo o de avanzada, no es lo que a los egos, vanidades e intereses políticos más conviene. Lo que está a nuestro favor en este caso es la existencia de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal que mandata la actualización del diagnóstico y del programa mismo. Esa ley, resultado de muchos meses de trabajo, y de un intento fallido hasta ahora por contar con una Ley de los Derechos Humanos del Distrito Federal, sabíamos que sería una herramienta para exigir al gobierno dar continuidad al PDHDF y actualizarlo. El reto de la actualización es mayúsculo; las condiciones políticas, sociales y económicas en el país y la ciudad se vislumbran harto complicadas, y a pesar de ello

seguramente será la sociedad civil la que exija, cuestione, proponga e impulse el respeto, promoción y protección de los derechos humanos. La lectura del presente documento “La participación de las OSC en la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y su Mecanismo de Seguimiento y Evaluación 2007- 2012” nos invita a hacer memoria de procesos y experiencias para aprender de los errores y recuperar las buenas prácticas. Las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones sociales, los colectivos, el sector académico, activistas y defensores de derechos humanos debemos exigir y poner en práctica nuestro derecho a la participación en los asuntos públicos; involucrarnos e involucrar a más organizaciones en estos procesos. Es parte indispensable del ejercicio de nuestros derechos humanos. Nos recuerda también que la lucha por la defensa y promoción de nuestros derechos debe ser continúa y sin bajar la guardia.

Dr. Miguel Concha Malo

*Director General del Centro de Derechos Humanos*

*“Fray Francisco de Vitoria, O.P.”, A.C.*

## Presentación

Las organizaciones integrantes del Comité de Seguimiento y Evaluación presentamos la sistematización del proceso de participación de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF).

Han pasado más de dos décadas de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) que selló el compromiso de los Estados para impulsar acciones que permitieran respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos, hecho que dio paso a procesos históricos que permitirían transformar las plataformas asumidas en una realidad.

En el año 2000 México aspiraba a una transición democrática y se enfrentaba a las voces de una ciudadanía crítica y al desafío de cumplir con la deuda social que demandaba políticas transformadoras y de derechos humanos: particularmente en la Ciudad de México la participación activa de la sociedad civil organizada y el gobierno democrático, progresista y de izquierda marcaban un referente a nivel nacional.

Para la Ciudad de México el proceso de elaboración del Diagnóstico y del Programa se caracterizaron por el diálogo abierto y respetuoso entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno en turno, quien mostró compromiso con los derechos humanos y voluntad política para impulsar acciones, elementos determinante para afianzar la alianza que permitiría construir una ciudad de vanguardia, de derechos y libertades.

Al ser la primera experiencia exitosa que articuló a **los tres poderes del Estado** –Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal-, a instituciones académicas, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y las organizaciones de la sociedad civil, en ese momento, se construyó una alianza estratégica que en la diversidad de agendas logró impulsar el objetivo común hacia una política integral de derechos humanos, aun sin concretarse.

El arduo camino de este proyecto ha contado con la valiosa experiencia de numerosas personas y organizaciones. El objetivo de recuperar la historia es dar cuenta de la experiencia y transmitir

los aprendizajes, las OCS del CSyE hemos aprendido y seguimos aprendiendo, pero estamos convencidas de que un proceso de tal trascendencia sólo puede ser el resultado del esfuerzo colectivo, y que la participación de las organizaciones de derechos humanos es una condición ineludible en política pública para alcanzar el disfrute de los derechos.

Documentar y sistematizar esta experiencia fue de prioridad estratégica, repasar el camino andado para estimar las lecciones aprendidas e identificar los desafíos, invita no sólo a replicar, sino a mejorar y fortalecer este tipo de procesos de participación e incidencia de las OSC en el diseño y seguimiento de políticas públicas, y a la vez contribuye a avanzar en procesos democráticos de demanda, exigencia y propuesta para que los derechos humanos lleguen a ser una realidad en nuestra ciudad y nuestro país.

Hoy seguimos en el camino por mantener una Ciudad de libertades, independiente, comprometida con los derechos humanos, que permita avanzar de un solo programa a una política integral que trascienda a los gobiernos y a las administraciones, esto requiere del compromiso de las autoridades al más alto nivel con una visión de respeto a los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación.

Transmitimos esta experiencia para que la exigibilidad de los derechos humanos sea permanente, esperando que las políticas se transformen en la realidad de cada persona porque sin la sociedad la política de gobierno carece de sentido.

Aidé García Hernández

*Católicas por el Derecho a Decidir*

*Organización integrante del Comité de Seguimiento y Evaluación del PDHDF*

## Introducción

La presente publicación, *Sistematización: La participación de las OSC en la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y su Mecanismo de Seguimiento y Evaluación 2007- 2012. Lecciones aprendidas y recomendaciones para su actualización*, fue elaborada con un doble propósito. El primero consistió en recuperar la memoria de lo que constituyó el proceso participativo en torno a la elaboración del Diagnóstico (DDHDF) y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) y la construcción de su Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSyE), durante los años 2007 a 2012. El segundo propósito fue el recuperar de esta experiencia las valoraciones y los aprendizajes de actores clave que participaron en el proceso para formular recomendaciones útiles a la fase de actualización de estos instrumentos de política pública, que por la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (Ley del PDHDF) debe hacerse cada seis años.

El contenido de este trabajo está basado en un análisis cualitativo de la información obtenida tanto de la investigación documental de fuentes primarias y secundarias, así como de entrevistas realizadas a actores clave para recuperar sus valoraciones sobre el alcance y las limitaciones de la participación de la sociedad civil en este proceso, los retos enfrentados y las principales lecciones aprendidas para delinear recomendaciones que favorezcan y mejoren la participación en el proceso de actualización del Diagnóstico y el Programa.

El marco teórico de referencia que orientó la investigación, así como el diseño del propio instrumento de entrevista, se fundamentó en la propuesta de análisis de Nuria Cunill Grau<sup>1</sup> y los parámetros que propone para evaluar la participación ciudadana en el marco de Estados democráticos latinoamericanos<sup>2</sup>:

1. Nuria Cunill Grau es Doctora en Ciencias Sociales, Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativa; desde 2010 es Académica Titular en el Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO) de la Universidad De Los Lagos, Campus Santiago, en Chile y Asesora Especial del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Más información en: <http://politicaspUBLICAS.ulagos.cl/equipo-de-investigadores/nuria-cunill/>

2. Cunill, Nuria. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, Caracas, 1991, pp. 170-184.



1. Existencia real y pertinencia normativa de las modalidades de participación<sup>3</sup>.
2. La relación entre el carácter de la participación y sus fines: una primera aproximación a la evaluación de las experiencias<sup>4</sup>
3. Las condiciones de ejercicio de la participación<sup>5</sup>:
  - a) El régimen político<sup>6</sup>
  - b) La trama institucional de orden político que rodea a la participación.<sup>7</sup>
  - c) La relevancia de los ámbitos en que se localiza la participación.<sup>8</sup>
  - d) La cobertura de los espacios de poder y la capacidad de impacto de la participación ciudadana.<sup>9</sup>
4. Las características de la institucionalización de la participación.<sup>10</sup>
  - a) La composición de los órganos de participación.<sup>11</sup>
  - b) Las mediaciones en la determinación de los representantes.<sup>12</sup>

3. "...habitualmente hay una brecha entre las normas y la realidad...es preciso constatar en primer lugar si las formas de institucionalización de la participación ciudadana que contemplan las normas legales se han puesto o no en funcionamiento...una vez constatada la existencia real de los órganos y los procedimientos cabe interrogarse si, en sentido estricto, ellos pueden ser comprendidos dentro del ámbito de la participación ciudadana...se puede asumir...que son pertinentes a la participación ciudadana todas aquellas experiencias que remitan a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer intereses sociales...la participación ciudadana está asociada a la garantía y defensa de intereses colectivos". Tomado de: Cunill, Nuria. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, Caracas, 1991, pp. 170-171.

4. "...existe una relación estrecha entre el carácter y los fines a los que sirve la participación ciudadana...se trata de una relación compleja en tanto se sanja en el terreno de una gran cantidad de variables que van más allá de la mera voluntad de institucionalizar la participación a través de una solución organizativa por más radical que ella aparezca...si se acepta que la participación ciudadana debe gravitar en los procesos de democratización del Estado, entonces debe implicar la posibilidad de que aquel rectifique decisiones, desarrolle acciones o elabore políticas que respondan a los intereses de los sujetos sociales implicados". *Ibid.*, pp. 177-178.

5. "¿De qué depende la capacidad de influencia que puede ejercer la participación ciudadana sobre la renovación del aparato estatal y, particularmente sobre el cuadro de poder que lo sustenta? Estimamos que los factores que inciden sobre esa capacidad pueden ser agrupados en dos órdenes de elementos que debieran constituirse en objetos de evaluación: las condiciones del ejercicio de la participación y las características de la institucionalización de la participación". *Ibid.*, p. 177-178.

6. "La participación ciudadana en función de la democratización exige como condición indispensable la preexistencia de un régimen democrático donde la lucha por proyectos sociales y/o por intereses se realice de acuerdo a las reglas de la competencia política y donde los derechos consubstanciales a la condición de ciudadano estén plenamente garantizados". *Ibid.*, p. 178.

7. "La naturaleza del entorno más inmediato a la participación es un factor relevante cuando se trata de evaluar los órganos de participación ciudadana. Esto es particularmente válido a nivel municipal donde es usual que las funciones de gobierno queden reservadas a quienes han sido elegidos por votación popular directa y que, en tal sentido, se deslinda entre la participación política, ejercida por los órganos de gobierno municipal, y la participación ciudadana, ejercida a través de otro tipo de órganos". *Ibid.*, pp. 179-180.

8. "...la participación resulta por completo innecesaria en aquellos procesos de decisión administrativa que son pura actuación reglada, vinculada a la norma, pero sí en aquellos en que la Administración actúa con amplios márgenes de discrecionalidad y determinación de una política (policy making) como ocurre en materia de educación, transportes, sanidad, vivienda, política de precios o tarifas, etc. Los sectores en que se hace necesaria la participación son justamente aquellos en que el nuevo sistema de fines del Estado Social ha generado un creciente – y judicialmente imparabile- poder discrecional...la participación ciudadana localizada en ámbitos irrelevantes se torna falaz". *Ibid.*, pp. 183-184.

9. "no basta con examinar el carácter formal de los órganos a los que se asocia la participación sino su grado de poder real...la participación puede devenir en una práctica carente de impacto si no se desarrolla bajo una perspectiva global que permita la intervención de los ciudadanos en los puntos clave donde se debaten cuestiones de su interés...En sí, la participación ciudadana se ha entendido especialmente como un problema específico del planeamiento, más que como una cuestión de gobierno relacionada con la configuración del poder y la forma de compartirlo...incluso asociada a la planificación, el problema no es sólo que se le haya atribuido mero carácter consultivo, sino que se ha ubicado en fases en que la consulta es más irrelevante...la participación ciudadana tienen distinta gravitación según se localice en los procesos de diagnóstico, formulación de opciones, decisiones o políticas, ejecución o fiscalización...para evaluar la participación ciudadana: 1) es preciso verificar su asociación a estructuras y procesos de decisión de la Administración Pública; ii) a la vez, es necesario constatar que la intervención ciudadana está ubicada en puntos tales de los procesos decisivos que admiten la posibilidad real de que al menos su opinión pueda ser considerada". *Ibid.*, pp. 184-187.

10. "La forma en como es institucionalizada la participación ciudadana puede influir en la calidad de la representación de los intereses. De hecho, en múltiples ocasiones es el Estado quien decide la legitimidad de los intereses de los grupos sociales y determina el acceso diferencial que cada uno tiene a sus centros de decisión, logrando por esta vía la plena funcionalidad de los órganos de participación ciudadana a sus objetivos. En esta perspectiva varios aspectos deben ser analizados, sobre todo en los casos en que la participación ciudadana adopta formas orgánicas de institucionalización." *Ibid.*, pp. 187-188

11. "El problema del peso cuantitativo de la función de la representación de los intereses sociales es importante si se considera que la mayoría de los órganos de participación contemplados en la normativa legal está integrada también por funcionarios de la administración y/o por representantes políticos y que estos disponen de una participación mayoritaria". *Ibid.*, p. 188

12. "El tipo de intereses sociales que se formaliza en los órganos de participación está íntimamente vinculado con la manera como son determinados los miembros de tales órganos. Este es un problema importante cuando la participación no se ejerce de manera directa, sino a través de representantes". *Ibid.*, p. 189

- c) El grado de heterogeneidad de los intereses representados.<sup>13</sup>
- d) El modo de funcionamiento de los órganos y su grado de autonomía.<sup>14</sup>
- e) La generalidad de las funciones atribuidas a los órganos.<sup>15</sup>

Con base en estas categorías se realizaron entrevistas semiestructuradas a 17 personas de 12 organizaciones de la sociedad civil (OSC)<sup>16</sup> seleccionadas de una amplia lista de personas que representaron entre 2007 y 2012 a las OSC tanto titulares como suplentes en los órganos de participación que coordinaron los trabajos de elaboración del Diagnóstico y Programa y de conformación del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación.

Las valoraciones de los actores clave se recuperaron con base a una Guía de Preguntas que constó de 17 preguntas agrupadas en 5 secciones<sup>17</sup>, la primera de datos generales, y las cuatro siguientes para obtener las valoraciones de los actores clave acerca de:

- La participación de la sociedad civil, en cuanto a las condiciones que se generaron para su promoción y los actores sociales que participaron.
- La importancia del proceso participativo, incluyendo los logros obtenidos con la participación de la sociedad civil.
- La calidad del proceso participativo, en cuanto a las modalidades y composición de los órganos de participación, el carácter de la participación y el régimen político preexistente.
- Los desafíos del proceso participativo, a partir de la identificación de las limitaciones internas, los obstáculos externos y los factores que facilitaron la participación, concluyendo con lecciones aprendidas y recomendaciones.

13. "...también es sabido que mientras más diversos son los intereses representados y, sobre todo, mientras mayor es la conflictividad que existe entre ellos, menor es la posibilidad de acuerdo interno y, por ende, menor es la probabilidad de que puedan ejercer influencia sobre la administración". *Ibid.*, p. 193

14. "El examen del modo de funcionamiento de los órganos permite, entre otras cosas, determinar la real permanencia de la participación...no basta con analizar si los órganos han sido establecidos con carácter permanente o no. En muchos casos, la permanencia se neutraliza a través del control de su convocatoria y de la periodicidad de sus reuniones..." *Ibid.*, p. 194

15. "Si las funciones atribuidas a los órganos son muy generales o muy abstractas, existe el riesgo de que la participación se diluya". *Ibid.*, p. 196.

16. Ver el Anexo 1. Relación de actores clave entrevistados.

17. Ver Anexo 2. Guía de preguntas.

Los hallazgos y sistematización de la investigación y de la información cualitativa —entrevistas— se presentan en cinco grandes capítulos. Los tres primeros dan cuenta del proceso participativo llevado a cabo en torno a la elaboración del DDHDF, el PDHDF y la construcción y puesta en marcha del MSyE, respectivamente. El cuarto capítulo resume las lecciones aprendidas en el proceso, mientras que el quinto presenta las recomendaciones de cara al proceso de actualización del Diagnóstico y el Programa.

Cabe señalar que al final de los capítulos 1, 2 y 3, se incluye un subcapítulo que presenta las valoraciones de las y los actores clave sobre el proceso participativo en el DDHDF, PDHDF o el MSyE, las cuales se sistematizaron guardando la confidencialidad de las y los actores clave entrevistados, por lo que se asignó un código a cada entrevista realizada de acuerdo a estricto orden alfabético con respecto al nombre de cada organización. Los hallazgos de estos subcapítulos se organizaron con base en las categorías siguientes:

**a) Participación de la sociedad civil:**

- Condiciones que se generaron para promover la participación de la sociedad civil en el DDHDF.
- Actores de la sociedad civil que participaron en el Diagnóstico.
- Otros actores que hubiera sido clave involucrar en el proceso de Diagnóstico y por qué.

**b) Importancia del proceso participativo:**

- Importancia de haberse generado un proceso participativo para la elaboración del DDHDF.
- Lo que se logró con la participación de la sociedad civil en el proceso de Diagnóstico.

**c) Calidad del proceso participativo:**

- Órganos, modalidades y/o procedimientos que se establecieron para garantizar la participación de organizaciones civiles y sociales en el DDHDF.
- El carácter de la participación de organizaciones civiles y sociales en el Diagnóstico.

- Importancia de factores como el régimen político preexistente y la composición y funcionamiento de los órganos de participación en la capacidad de influencia ciudadana en el proceso de DDHDF.

**d) Desafíos del proceso participativo:**

- Limitaciones internas y obstáculos externos para la participación de organizaciones civiles y sociales en el DDHDF
- Factores que facilitaron la participación en el proceso de DDHDF

De esta forma, el capítulo 1 sobre la elaboración del DDHDF, que abarca el período 2007–2008, se encuentra dividido en cuatro subcapítulos. El primero presenta los antecedentes del proceso, que se remontan a los años previos y a los procesos internacionales y nacionales; el segundo explora la etapa de constitución del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa (CC), destacando el lugar que ocupaba la sociedad civil organizada; el tercero se avoca a la descripción de la metodología de elaboración y diseño participativo del DDHDF; y el cuarto subcapítulo presenta la sistematización de la valoración de las y los actores clave sobre el proceso participativo en esta etapa.

El capítulo 2 sobre la elaboración del PDHDF, que comprende el período 2008–2009, se encuentra dividido en tres subcapítulos. El primero presenta la metodología de elaboración y diseño participativo del PDHDF; el segundo hace el recuento del proceso participativo de elaboración del Programa; y el tercer subcapítulo también presenta la sistematización de las valoraciones que las y los actores clave hicieron con relación al proceso participativo en la elaboración del Programa.

El capítulo 3 sobre el MSyE, que contempla finales de 2009 y aborda en detalle el período 2010–2012, se divide en tres subcapítulos. El primero se centra en la constitución del Mecanismo, sus antecedentes y la primera etapa de éste que empezó a funcionar previo a la publicación de la Ley del PDHDF; lo cual abarca el proceso de elección de las OSC integrantes del Comité de Seguimiento y Evaluación del MSyE y los Lineamientos de Operación

de dicho Comité; los primeros Espacios de Participación (EP) del Mecanismo para el seguimiento y la orientación de la implementación del PDHDF; lo tocante al proceso participativo en la elaboración del proyecto de Ley de Derechos Humanos para el D.F. y la consolidación de la Ley del PDHDF; y los planes de trabajo de las OSC del Comité. El segundo subcapítulo se aboca al proceso de institucionalización del MSyE —posterior a la publicación de la Ley— y contempla los Espacios de Participación que se instalaron en esta última etapa. Por último, el tercer subcapítulo, presenta la valoración de actores clave sobre el proceso participativo en el MSyE y su operación, así como aspectos críticos y desafíos del proceso participativo en el Mecanismo.

El capítulo 4 de esta sistematización aborda las lecciones aprendidas clasificadas en seis aspectos sobre los cuales se recuperan aprendizajes referentes a: i. La participación de las OSC; ii. El diseño del PDHDF; iii. La implementación del PDHDF; iv. Al diseño y funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva; v. A la institucionalización del MSyE y vi. El discurso sin voluntad política.

El capítulo 5 expone las recomendaciones de las y los actores clave entrevistados y se divide en tres subcapítulos. El primero concentra las recomendaciones para el proceso de actualización del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos en el marco del mandato de la Ley del PDHDF, clasificando las recomendaciones en:

- I. El carácter de la participación en el proceso de actualización;
- II. Actores a incluir en el proceso de actualización;
- III. Convocatoria y difusión del proceso;
- IV. Sobre el contenido en la actualización del Diagnóstico y Programa;
- V. Recomendaciones sobre cuestiones de metodología en el proceso de actualización;
- VI. Participación de las OSC;
- VII. La voluntad política de los entes públicos en el proceso de actualización; y
- VIII. Los recursos económicos en el proceso de actualización.

El segundo subcapítulo recupera recomendaciones generales sobre la operación del MSyE y el último subcapítulo sobre la implementación del PDHDF.

Finalmente, se incorporó un capítulo de referencias sustantivas para consultar y revisar para toda aquella persona interesada en conocer a detalle este proceso.

En definitiva, documentar y sistematizar esta experiencia es de prioridad estratégica para la sociedad civil. Repasar el camino andado, desde una mirada crítica y analítica, para estimar las lecciones aprendidas e identificar los desafíos, invita no sólo a replicar, sino a mejorar y fortalecer este tipo de procesos de participación e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y seguimiento de políticas públicas, con lo que a la vez se contribuye a avanzar en procesos democráticos de demanda, exigencia y propuesta para que los derechos humanos lleguen a ser una realidad en nuestra ciudad y nuestro país.



**E**l proceso de elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF) tuvo una duración formal de por lo menos 12 meses, a partir de la firma de la Carta Compromiso del Comité Coordinador del 3 de mayo de 2007 a la fecha de la presentación pública del Diagnóstico el 7 de mayo de 2008. No obstante, esto no hubiera sido posible sin la generación de condiciones y bases propicias para arrancar dicho proceso, por lo que la duración real se amplió varios meses más, incluso se remonta al año 2006.

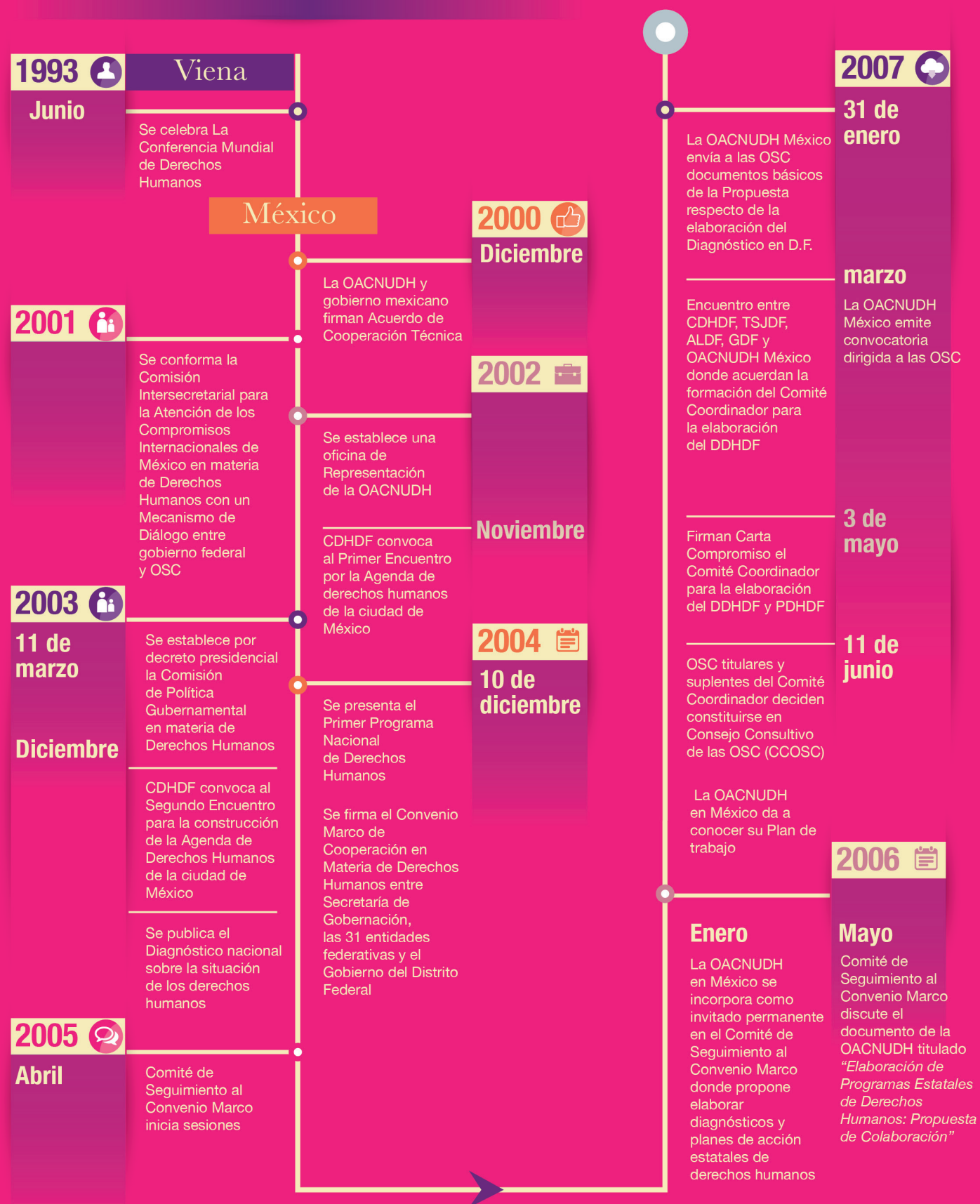
En el siguiente capítulo, se enlistan los acontecimientos principales del proceso preparatorio y de la elaboración del DDHDF, destacando aquéllos en los que la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) fue relevante, y que en conjunto permiten construir una línea del tiempo de lo que fue el proceso participativo. Esta línea del tiempo comienza con algunos antecedentes de corte internacional y nacional que marcaron la pauta para la elaboración, en un primer momento, de un diagnóstico y un programa nacional de derechos humanos; en un segundo momento, de un diagnóstico y un programa de derechos humanos para el Distrito Federal (D.F.) y el posterior mecanismo de seguimiento y evaluación; asimismo, se identifican algunos acontecimientos del ámbito local con incidencia en el proceso.



**01**

## **Proceso participativo de elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal**

## Hechos sobresalientes



## Antecedentes

**1993**



La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en junio de 1993 culminó con una Declaración y Programa de Acción<sup>18</sup>, que enfatizaron la primacía de los derechos humanos sobre cualquier otra responsabilidad de los Estados, impulsó la creación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y estableció, entre otras cuestiones, el compromiso de desarrollar planes nacionales de derechos humanos por los Estados.<sup>19</sup>

**2000**

En este marco, en diciembre de 2000 se efectuó entre la OACNUDH y el gobierno mexicano el Acuerdo de Cooperación Técnica (ACT), que tuvo como resultado el establecimiento de una Oficina de Representación en México del Alto Comisionado

**2002**

en 2002, la cual estuvo a cargo de coordinar —en una segunda fase del ACT— la elaboración de un Diagnóstico nacional sobre la situación de los derechos humanos en México (2003), que constituyó la base para el Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006 (PNDH), presentado públicamente el 10 de diciembre de 2004<sup>20</sup>. En estos logros incidió tanto el papel de OSC de derechos humanos con trabajo y presencia nacional e internacional sobre todo en el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, como la coyuntura política de transición democrática en el país.

**10 de diciembre**

**2004**

Posteriormente, un grupo de OSC activas en el sistema universal y con capacidad de interlocución con la entonces titular de la OACNUDH<sup>21</sup> constituyó el Comité de Enlace para dar seguimiento al ACT, primero con su Oficina en Ginebra, después con su representación en México.

**2001**

Asimismo, cabe mencionar como parte de los antecedentes, la conformación en 2001 de un Mecanismo de Diálogo entre gobierno federal y OSC, presidido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el marco de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en ma-

18. La Declaración y Programa de acción de Viena consta en el documento: A/CONF.157/23, del 12 de julio de 1993, disponible en: <http://www.cinu.org.mx/temas/dh/decvienapaccion.pdf>

19. Párrafo 71 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, citado en Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), México, 2004, p. 10.

20. Más información sobre el ACT OACNUDH-México en: <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/boletines/2008/acuerdoacnudh.pdf>

21. En ese momento la Sra. Louise Arbour.

“consolidar el carácter nacional y la transexenalidad del PNDH para lograr con ello la creación de políticas públicas con una real perspectiva de derechos humanos”

teria de Derechos Humanos<sup>22</sup>, éste inició trabajos en noviembre del mismo año con participación de OSC en mesas temáticas sobre derechos humanos. Dicha Comisión Intersecretarial y su Mecanismo de Diálogo se transformarían por decreto presidencial del 11 de marzo de 2003 en la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos (CPGMDH)<sup>23</sup>, organizada en Subcomisiones temáticas, con participación de OSC y presidida hasta la fecha por la Secretaría de Gobernación (Segob) de la Administración Pública Federal.

El Convenio Marco de Cooperación en Materia de Derechos Humanos, firmado el 10 de diciembre de 2004 —publicado en el Diario Oficial de la Federación casi un año después—, constituyó un acuerdo nacional entre la Segob, las 31 entidades federativas y el Gobierno del Distrito Federal (GDF), entre cuyos compromisos destacó el de promover programas locales de derechos humanos<sup>24</sup>. Igualmente, se constituyó un Comité de Seguimiento del Convenio Marco, presidido por el titular de la Coordinación General de Derechos Humanos de la Segob<sup>25</sup>, que contó con la participación de representantes de las entidades signatarias del Convenio Marco —el cual sesionó por primera vez en abril de 2005— y buscaba “consolidar el carácter nacional y la transexenalidad del PNDH para lograr con ello la creación de políticas públicas con una real perspectiva de derechos humanos”<sup>26</sup>.

A partir de la tercera sesión del Comité de Seguimiento del Convenio Marco, celebrada en enero de 2006, se incorpora como invitado permanente al Representante de la OACNUDH en México<sup>27</sup>,

11 de marzo  
2003

10 de diciembre  
2004

Abril  
2005

Enero  
2006

Mayo  
2006

Demanda de políticas públicas  
educativas

quien expone a las y los representantes de las entidades federativas la propuesta de colaboración de la Oficina para elaborar diagnósticos y planes de acción estatales de derechos humanos, en donde el componente de participación de la sociedad civil y la academia es determinante<sup>28</sup>. En dicha sesión, la entonces representante del GDF<sup>29</sup> preguntó sobre el tiempo necesario para la elaboración de un diagnóstico, considerando que en aquel tiempo restaban solamente 10 meses a la administración del gobierno capitalino en turno; el Representante de la OACNUDH en México explicó que no había un tiempo específico para elaborar un diagnóstico y que dependía de la situación de cada Estado.

En la cuarta sesión de este Comité, celebrada en mayo del mismo año 2006, se presentó y discutió el documento de la OACNUDH titulado “Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos: Propuesta de Colaboración”; la representante del GDF manifestó entonces que las autoridades estatales tendían a ser un poco cautelosas con el tema de un diagnóstico local, pero que la manera en que la propuesta de la OACNUDH estaba formulada era una óptima ventana de oportunidad para proceder en la elaboración de un diagnóstico.



En dicha sesión, tanto la OACNUDH como la Segob ofrecieron colaboración técnica a las entidades federativas para comenzar a elaborar diagnósticos estatales de derechos humanos, una vez que la ruta a seguir ya había sido propuesta y sólo era necesario que cada entidad marcara “su propio tiempo y modo”, para lograr “tener una verdadera política de Estado en materia de derechos humanos.” Cabe mencionar que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) participó como observadora en dicha sesión<sup>30</sup>.

Así entre principios de 2006 y principios de

22. Su antecesora, la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos establecida el 17 de octubre de 1997 por Acuerdo del entonces Presidente Ernesto Zedillo, carecía del componente altamente participativo y del alcance temático con visión de integralidad de los derechos humanos que tuvo la Comisión Intersecretarial de 2002 y su Mecanismo de Diálogo. Se puede consultar el Acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial de 1997 en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Compilacion05/pdf/453.pdf>

23. El Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2003, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=698534&fecha=11/03/2003](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=698534&fecha=11/03/2003)

24. Disponible en: [http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos\\_Humanos/Resource/67/1/images/CONVENIO.pdf](http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/Resource/67/1/images/CONVENIO.pdf) o bien en el Diario Oficial de la Federación del 9 de diciembre de 2005: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2101603&fecha=09/12/2005](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2101603&fecha=09/12/2005)

25. Posteriormente transformada en la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos. En ese momento el titular al frente de la Unidad fue el Dr. Ricardo Sepúlveda.

26. Secretaría de Gobernación. Minuta de la 1ª sesión del Comité de Seguimiento del Convenio Marco de Colaboración en Materia de Derechos Humanos, celebrada el 27 de abril de 2005. Más información en: [http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos\\_Humanos/Acuerdo\\_marco\\_de\\_coordinacion](http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Acuerdo_marco_de_coordinacion)

27. En ese momento al frente de la Oficina se encontraba el Sr. Amérigo Incalcaterra.

28. Minuta de la 3ª sesión del Comité de Seguimiento del Convenio Marco de Colaboración en Materia de Derechos Humanos, celebrada el 26 de enero de 2006.

29. En ese momento la Lic. Beatriz Cosío Nava.

30. Secretaría de Gobernación. Minuta de la 4ª sesión del Comité de Seguimiento del Convenio Marco de Colaboración en Materia de Derechos Humanos, celebrada el 11 de mayo de 2006.

2007 se concertó y perfiló entre la OACNUDH, el GDF y la CDHDF el proceso de elaboración del Diagnóstico (DDHDF) y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), primero en el marco del Comité de Seguimiento del Convenio Marco entre Segob y las entidades federativas y, posteriormente, en un proceso de diálogo y acompañamiento específico entre la Oficina, los tres órganos políticos del D.F. y la CDHDF.

En ese mismo año 2006 se da a conocer el Plan de trabajo 2006-2007 de la OACNUDH, entre cuyos objetivos específicos estuvieron: “Promover que las instituciones, las autoridades (tanto en el ámbito federal como estatal) y la sociedad civil en México, cuenten con las herramientas necesarias para identificar los problemas de derechos humanos”; y “Promover que el compromiso de la Federación y de las Entidades Federativas incremente en cuanto a su obligación de garantizar la protección y respeto de los derechos humanos.”

Asimismo, en dicho Plan se enmarcó la Propuesta de Trabajo Conjunta OSC- OACNUDH, mediante la cual la Oficina propone una línea de trabajo de vinculación y acciones estratégicas que responden a los citados objetivos. Por su importancia se destaca la denominada “Espacios de Participación” que contempló: “Fomentar la discusión entre las OSC y las entidades gubernamentales”; “Promover la elaboración de informes sobre la situación de los derechos humanos en el país/ región/ localidad”; e “Impulsar la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en los proyectos gubernamentales (federales o estatales) de intervención social.”

Al mismo tiempo, durante 2006, la OACNUDH México generó también diálogos y consultas informales con OSC que habían participado en el llamado Comité de Enlace para el seguimiento del ACT entre la OACNUDH y el gobierno federal; en dichas consultas, la Oficina se allegó de elementos para plantear un esquema o ruta de trabajo más adecuado al contexto local, considerando lecciones aprendidas en el proceso nacional.

—● 2006

17 de enero ●  
2007

En el marco expuesto en el apartado previo, el 17 de enero de 2007 tuvo lugar una reunión-taller con OSC convocada por la CDHDF en la que se abordó tanto la *prospectiva del trabajo 2007-2009* -resultado de un proceso de reflexión y reorganización interna de la CDHDF acompañado por algunas organizaciones desde 2006-, como la *Propuesta de Diagnóstico de derechos humanos para el Distrito Federal*, que fue expuesta por el Representante de la OACNUDH en México. Las OSC participantes trabajaron en dos grupos para recuperar y analizar las experiencias del *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México 2003* y el PNDH, identificando aciertos y fallas, y discutieron la Propuesta de Diagnóstico para el D.F. en cuanto a metodología, temas y participación de las OSC<sup>31</sup>.

31 de enero ●  
2007

En continuidad con el taller el 31 de enero de 2007 la OACNUDH hizo llegar, vía correo electrónico, a diversas OSC los documentos básicos de la Propuesta respecto de la elaboración del Diagnóstico consistentes en:

1. *Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos: Propuesta de Colaboración;*
2. *Propuesta para la Conformación de los Espacios de Análisis y Participación de Derechos Humanos en las Entidades Federativas;* y
3. *Estrategia para convocar a miembros de la Academia y de OSC a formar parte del CC para la elaboración del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en el DF.*

La Propuesta de la OACNUDH pone énfasis en el componente de la participación a través de organizaciones y academia, y en la necesidad de generar condiciones adecuadas para garantizar dicha participación en espacios que, para ser viables y sostenibles, deben crear un ambiente de confianza, tener una metodología de trabajo participativa, facilitar el diálogo y a la vez potenciar el trabajo de las organizaciones sin sustituirlas o limitarlas<sup>32</sup>. Todo esto a nivel local confirió al proceso una característica única, sin referente similar en el ámbito <sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Minuta de la reunión de trabajo entre la CDHDF y las OSC, 17 de enero de 2007, mimeo.

<sup>32</sup> OACNUDH México. *Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos: Propuesta de Colaboración*, pp. 4 y 5

<sup>33</sup> Por su carácter metodológico, el contenido de los documentos que integran la Propuesta de la OACNUDH se aborda con más detalle en el apartado siguiente.

Una vez acordado con los entes públicos capitalinos iniciar el proceso de Diagnóstico, y afirmada a principios de 2007 su voluntad de integrarse al “Comité Coordinador de los Espacios de Análisis y Participación de Derechos Humanos” (EAPDH), conforme a la metodología propuesta por la OACNUDH — que indicaba que las organizaciones definirían su propio mecanismo de selección para elegir su representación considerando criterios de trabajo y pluralidad temática— se acordó convocar a OSC e instituciones académicas a integrarse a dicho Comité Coordinador.

En marzo de 2007 tuvo lugar un encuentro entre los titulares de la CDHDF, el TSJDF, la Comisión de Derechos Humanos de la ALDF, el propio GDF y el Representante de la OACNUDH en México. En dicho encuentro acordaron la formación del “Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal” (en adelante Comité Coordinador o CC), cuya Secretaría Técnica (ST) quedaría a cargo de la CDHDF.<sup>34</sup>

En el mismo mes de marzo, la OACNUDH emitió la convocatoria dirigida a las OSC interesadas en postularse a alguno de los tres lugares disponibles en el CC, explicando en ella el objetivo del Diagnóstico y del Programa; el papel del EAPDH y del propio Comité; los requisitos para presentar postulaciones<sup>35</sup>; la documentación a entregar<sup>36</sup>; y el proceso de selección, consistente en un plazo para que las OSC que se postularan pudieran entregar la documentación requerida en la dirección postal de la OACNUDH, y una vez cerrado ese plazo (el 27 de marzo), la Oficina llevaría a cabo una revisión de la documentación recibida, y convocaría a aquellas organizaciones elegibles (que hubieran cumplido con los requisitos).

34. Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2008, párrafo 43.

35. Requisitos en la convocatoria: 1. Haber realizado y realizar trabajo en la defensa y promoción de los derechos humanos en el Distrito Federal, en ámbitos generales o temáticos, haciendo referencia al derecho internacional de los derechos humanos. 2. Contar con investigaciones o estudios sobre los derechos humanos en el Distrito Federal, preferentemente publicados. 3. Disponer del tiempo necesario y recursos propios para asistir a reuniones y grupos de trabajo del Comité. 4. Tener vínculos o trabajar con otras organizaciones o redes de organizaciones del Distrito Federal. La organización de la sociedad civil que se postule deberá seleccionar a un representante que tenga disponibilidad de tiempo para asistir a reuniones y grupos de trabajo del Comité (el cargo de representante de la organización de la sociedad civil es honorario) y que cuente con experiencia en el campo de los derechos humanos.

36. Documentación: 1. Breve ficha descriptiva de los objetivos de la organización (no más de una cuartilla). 2. Documento de exposición de motivos (no más de una cuartilla). 3. Justificar la experiencia de la organización en el área de los derechos humanos (de preferencia incluyendo diversidad temática). 4. Acreditar el trabajo de investigación y documentación de casos. 5. Acreditar la personalidad jurídica de la organización. 6. Enviar el Currículum de la persona que sería designada representante de las organizaciones de la sociedad civil dentro del Comité Coordinador.

## Marzo de 2007

En reunión celebrada el 30 de marzo de 2007, las organizaciones partícipes de esta reunión, seleccionaron a tres titulares y determinaron que las otras organizaciones postulantes quedaran como suplentes para el CC:

- Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), TITULAR;
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, TITULAR;
- Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), TITULAR;
- Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas (ADIVAC), SUPLENTE;
- Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P. (CDHFFV), suplente;
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH), suplente; y
- Elige Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, suplente.

Una vez definida la integración del Comité Coordinador con representación de los tres órganos de gobierno, OSC, instituciones académicas y CDHDF, tuvo lugar la firma de una *Carta Compromiso* entre los distintos actores, el 3 de mayo de 2007 en el Museo de la Ciudad de México, sentando las bases de colaboración relativas a elaboración del DDHDF y del PDHDF.

En su boletín de prensa, la OACNUDH expone que el Comité Coordinador tendrá como objetivo principal “organizar y coordinar los trabajos que se realicen en el Espacio de Análisis y Participación en materia de derechos humanos en el D.F., tendientes a la elaboración de un Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos. Sobre la base de este Diagnóstico, el Gobierno del Distrito Federal se ha comprometido a elaborar un plan de acción para dar respuestas concretas a las problemáticas que se identifiquen en el mismo.” La OACNUDH se congratuló por la composición plural e incluyente del Comité Coordinador; reconoció el valor de los procesos que se llevaron a cabo por parte de las OSC y las instituciones académicas para designar a sus representaciones dentro del Comité, “así como del compromiso adquirido por estos actores de



participar activamente y de generar mecanismos de coordinación con otras expresiones de la sociedad civil organizada y de la academia.” Por este medio, la Oficina también hizo un reconocimiento público al GDF por el compromiso asumido al haber facilitado la construcción de este EAPDH<sup>37</sup>.

El 11 de junio de 2007, las OSC titulares y suplentes del CC, decidieron constituirse como “Consejo Consultivo de las OSC (CCOSC), para procurar una mejor coordinación y asegurar una participación más efectiva. Se buscó que este mecanismo facilitara la comunicación y el trabajo con aquellas OSC que no formaran parte del Comité y que tuvieran interés en contribuir con información.”<sup>38</sup> La secretaría del CCOSC quedó a cargo del CDHFFV.

Por último en este recuento, queremos destacar algunos antecedentes relevantes en el contexto local que pueden ayudar a entender mejor los factores que favorecieron el proceso participativo en la elaboración del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF). Más allá del proceso formal impulsado por la OACNUDH México, prevalecía entre OSC y la CDHDF<sup>39</sup> un esfuerzo de construcción de la Agenda de Derechos Humanos de la Ciudad de México; impulsado entre 2002 y 2003 con una amplia participación de OSC.

En noviembre de 2002 se desarrolló el *Primer Encuentro por la Agenda de derechos humanos de la ciudad de México* en el que se recabaron diversas propuestas, con lo que, a decir de la CDHDF, se inauguraba un debate necesario entre organizaciones civiles e instituciones públicas de defensa de los derechos humanos, el cual pudo desarrollarse a través de mesas de discusión y análisis efectuadas del 11 al 17 de noviembre de ese año, mostrando también “la riqueza del interés de la ciudadanía por temas como derechos civiles y políticos; derechos económicos, sociales y culturales; defensores de derechos humanos; medio ambiente y discriminación.”<sup>40</sup> Tales derechos constituyeron entonces las

37. Boletín de prensa de la OACNUDH del 3 de mayo de 2007, con motivo de la instalación del Comité Coordinador del Espacio de Análisis y Participación de Derechos Humanos del Distrito Federal.

38. Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, párrafo 65.

39. Fortalecido sobre todo a partir de la gestión 2001- 2009 y ese momento el Presidente de la Comisión era el Lic. Emilio Álvarez Icaza.

40. A propósito de este Primer Encuentro por la Agenda de Derechos Humanos de la ciudad de México, se puede consultar la Memoria en la siguiente liga en Internet de la CDHDF: <http://portaldic10.cd hdf.org.mx/index.php?id=agenprese>

—● 11 de junio  
2007



Marcha LGBTTTI.  
Defensores de  
derechos humanos;  
medio ambiente y  
discriminación.

principales líneas programáticas a desarrollar y a las que se daría contenido por los mismos ciudadanos.

En diciembre de 2003 se llevó a cabo el *Segundo Encuentro para la construcción de la Agenda de Derechos Humanos de la ciudad de México. Sistematización de Propuestas de Derechos para la ciudad de México*, en el que la apuesta de la CDHDF fue el “generar espacios de diálogo con la sociedad civil y los entes públicos del GDF, para construir sinergias que forjen una sociedad más madura de lo que se encuentra actualmente, que sepa qué tipo de ciudad quiere construir; y un gobierno que genere políticas de Estado y acciones que tengan permanencia más allá de una administración.”<sup>41</sup> En ambos encuentros se obtuvieron propuestas de organizaciones y de entes públicos sobre medidas necesarias tanto de política pública como de legislación.

En el marco de esta serie de antecedentes fue que se inició el proceso de elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

41. Más en Boletín de prensa N° 116/2003 de la CDHDF <http://portaldic10.cd hdf.org.mx/index.php?id=bol11603>

### 1.3. Metodología de elaboración y diseño participativo del DDHDF

La definición de la metodología para la elaboración del DDHDF tuvo como base varios documentos generados por la OACNUDH en los que el componente de la participación es crucial, tales como:

- Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos: Propuesta de Colaboración;
- Propuesta para la Conformación de los Espacios de Análisis y Participación de Derechos Humanos en las Entidades Federativas;
- Estrategia para convocar a miembros de la Academia y de OSC a formar parte del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en el Distrito Federal.

Respecto al **primer documento** mencionado, *Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos: Propuesta de Colaboración*, el Representante de la OACNUDH en México subrayó en la tercera sesión del Comité de Seguimiento del Convenio Marco entre Segob y las entidades federativas que “ningún diagnóstico cumple su fin si no se elabora un Programa posteriormente; y que es necesario involucrar a la Academia y las OSC para enriquecerlo”. Mencionó que es necesario para los Estados, “partir de un diagnóstico estatal y de ahí construir un Programa local en la materia; identificando los principales obstáculos y temáticas para abordar, ya que no se puede hacer todo en derechos humanos.” Y propuso:

- Acompañar a las Entidades Federativas en el trabajo de elaborar programas estatales de derechos humanos, y promover espacios de diálogo interno entre la Academia, gobierno estatal y la sociedad civil.
- Dar metodología de trabajo para construir diagnósticos y asesorar en todo el proceso.
- Otorgar capacitación y asesoría específica y reunir distintos sectores de la sociedad.<sup>42</sup>

42. Secretaría de Gobernación. Minuta de la 3ª sesión, Op. cit.

“ningún diagnóstico cumple su fin si no se elabora un Programa posteriormente; y que es necesario involucrar a la Academia y las Organizaciones de la Sociedad Civil para enriquecerlo”



Participación ciudadana

En la cuarta sesión del Comité mencionado, el Representante de la OACNUDH en México explicó que “no era necesario firmar ningún tipo de acuerdo entre algún Estado y la OACNUDH para obtener la asesoría en materia de elaboración de diagnósticos y programas estatales de derechos humanos, pues dicha metodología ya probada en otros países y adecuada a las necesidades específicas de México, estaba a la disposición de quien así lo requiriese.” También mencionó que sobre la base de la experiencia de la elaboración del PNDH “se debía incluir de manera participativa a todos los miembros de la sociedad civil; pues es la única manera de identificar y legitimar con mucha más claridad los principales temas a tratar de cada región.”

Asimismo, habló sobre la necesidad de establecer espacios de análisis y participación y conformar grupos de trabajo o Comités Coordinadores. A pregunta expresa sobre qué tan conveniente era que el diagnóstico estatal estuviese basado en las recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Representante respondió “que no se podía hacer un diagnóstico verdadero tomando sólo en cuenta el punto de vista de un actor; que la sociedad civil es un actor indispensable como todos los demás y que la idea central es quitarse de encima cualquier prevención a tocar algún tema. También que al involucrar a todos los actores de manera participativa se crea la legitimidad deseada, siempre y cuando se tecnifique dicha participación.”<sup>43</sup>

También en la Propuesta de Trabajo Conjunto OSC - OACNUDH México en el marco de su Plan de trabajo 2006-2007, la Oficina calificó de “indudable” la importancia de la sociedad civil en la promoción, protección y respeto de los derechos humanos y remite al artículo 16 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, “(...) Las organizaciones no gubernamentales (...) tienen la importante misión de contribuir a sensibilizar al público sobre las cuestiones relativas a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante actividades de enseñanza, capacitación e investigación en esas esferas con el objeto de fortalecer, entre

43. Secretaría de Gobernación. Minuta de la 4ª sesión, Op. cit.

otras cosas, la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre todos los grupos raciales y religiosos, teniendo en cuenta las diferentes mentalidades de las sociedades y comunidades en las que llevan a cabo sus actividades.”

El documento de la OACNUDH también señaló que el Diagnóstico Nacional de Derechos Humanos reconoció que “la labor de las Organizaciones no gubernamentales han contribuido a que el respeto a los derechos humanos se considere en la actualidad como uno de los requisitos fundamentales del Estado democrático de derecho” y que “para el fortalecimiento del Estado de derecho no se puede prescindir de la contribución que significa el trabajo serio, independiente y profesional de la sociedad civil organizada. Esta aportación es particularmente valiosa en la detección de circunstancias que incrementen la vulnerabilidad de los derechos humanos o áreas que requieran atención prioritaria en las políticas públicas o programas de gobierno.”<sup>44</sup>

El segundo documento metodológico básico de la OACNUDH México titulado: Propuesta para la Conformación de los Espacios de Análisis y Participación de Derechos Humanos en las Entidades Federativas. Este documento contenía una metodología para conformar los llamados Espacios de Análisis y Participación de Derechos Humanos y la elaboración de Diagnósticos estatales, consistente en los siguientes pasos:

- I. Convocar a la conformación e instalación del Comité Coordinador de los Espacios de Análisis y Participación de Derechos Humanos.
- II. Nombramiento de la Secretaría Técnica.
- III. Convocar a la conformación de los EAPDH.
- IV. Elaboración de un plan de trabajo para los EAPDH.
- V. Elaboración de una metodología para la elaboración de los Diagnósticos estatales.



Inclusión.  
Fuente: [www.freeimages.com](http://www.freeimages.com)

A continuación se expone lo planteado en la Propuesta de la OACNUDH para cada paso:

**I. Convocar a la conformación e instalación del Comité Coordinador de los Espacios de Análisis y Participación de Derechos Humanos**, el cuál sería la entidad encargada de velar por el cumplimiento del mandato de los EAPDH, así como de recomendar los ajustes que se consideren necesarios durante la ejecución de sus tareas. El Comité Coordinador vigilaría la implementación de las actividades encaminadas a la elaboración en primer lugar del Diagnóstico estatal, y en segundo lugar, del Programa estatal de derechos humanos; tendrá un rol activo en la toma de decisiones, procurando ante todo el consenso, y en la ejecución de las actividades, siempre con la concurrencia de todas partes involucradas. Dicho Comité Coordinador debería estar integrado por:

- Un representante del poder ejecutivo estatal
- Un representante del poder legislativo estatal
- Un representante del poder judicial estatal
- Un representante del organismo público de DH estatal
- Al menos tres representantes de las OSC
- Al menos dos representantes de instituciones académicas

La OACNUDH participaría en el Comité Coordinador en calidad de observadora. Se plantea que las OSC y la academia debían formular sus propios mecanismos de selección de sus representantes para la participación en el Comité Coor-

<sup>44</sup> OACNUDH- México, Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México, citado en la Propuesta de Trabajo Conjunto Organizaciones de la Sociedad Civil – OACNUDH México en el marco de su Plan de trabajo 2006-2007.

dinador, con miras a que dicha representación fuera lo más incluyente posible. En cuanto a las instituciones académicas, el documento señaló la conveniencia de contar con la representación tanto de universidades públicas como privadas.

Entre las funciones del Comité Coordinador consideradas se ubicaron las siguientes:

- Adoptar el plan de trabajo presentado por la Secretaría Técnica para lograr la implementación de todas las actividades previstas de acuerdo a la metodología propuesta.
- Reunirse, cuantas veces fuera necesario, para dar seguimiento en la ejecución de las actividades establecidas tanto en el plan de trabajo como en la metodología para la elaboración del diagnóstico y programa estatal de derechos humanos.
- Proponer y realizar acciones de asesoría y capacitación en materia de derechos humanos, que pudieran ser de utilidad para el desarrollo de su mandato.
- Solicitar el apoyo técnico de personas expertas, institutos especializados y/o instituciones académicas de educación superior con el fin de cumplir con su mandato.
- Idear una estrategia de difusión una vez concluido el Diagnóstico estatal.

**II. Nombramiento de la Secretaría Técnica.** Una primera función una vez conformado e instalado el Comité Coordinador de los EAPDH, constituía nombrar a la Secretaría Técnica, la cual fungirá como ejecutor de las decisiones del Comité y organizador de las acciones necesarias para la consecución del Diagnóstico estatal. Se sugirió que la Comisión estatal de derechos humanos tuviera un rol de liderazgo dentro de esta Secretaría Técnica, toda vez que las instituciones nacionales de derechos humanos constituían los socios esenciales en la tarea de proteger y promover los derechos humanos. Entre las funciones que le corresponderían a la Secretaría Técnica, el documento mencionó las siguientes:

- Emitir las convocatorias a las sesiones de los EAPDH, previo acuerdo del Comité Coordinador, asegurándose de hacer llegar las convocatorias oportunamente a los actores participantes en los EAPDH.
- Proporcionar el apoyo administrativo que se requiriera para la celebración de las sesiones y trabajos de los EAPDH y del Comité Coordinador.
- Informar al Comité Coordinador sobre el cumplimiento y seguimiento de los acuerdos adoptados en las sesiones.

- Desarrollar y mantener mecanismos de consulta y diálogo con la sociedad civil.
- De considerarlo necesario, crearía grupos de trabajo al interior de los EAPDH, para realizar tareas específicas para la mejor integración del Diagnóstico estatal.
- Presentar a consideración del Comité Coordinador los borradores correspondientes del Diagnóstico estatal.
- Las demás que le encomendara el Comité Coordinador o los actores participantes de los EAPDH.

**III. Convocar a la conformación de los EAPDH.** Una vez seleccionada la Secretaría Técnica, ésta se daría a la tarea de convocar a todos los actores que deberían de participar en los EAPDH. La convocatoria debería realizarse de manera incluyente de tal manera que participaran las autoridades estatales que tuvieran un impacto directo en el respeto, goce y protección de los derechos humanos, organismos públicos autónomos de derechos humanos (OPAS), OSC en sentido amplio, así como la academia. Se sugirió que los EAPDH funcionarían físicamente en una universidad estatal, a efecto de incorporar, desde el inicio de los trabajos, a los actores claves de la entidad federativa. Asimismo, esto facilitaría el aporte académico y se propiciaría un ambiente abierto que impulsaría procesos de generación de acuerdos mínimos con actores públicos y privados. La universidad debería comprometerse a apoyar las actividades de estos espacios y a garantizar la participación de sus investigadores.

**IV. Elaboración de un plan de trabajo para los EAPDH.** Éste debería ser propuesto por el Comité Coordinador, bajo la coordinación y apoyo de la Secretaría Técnica, mismo que sería presentado en los EAPDH. Dicho plan de trabajo, determinaría la periodicidad con que el EAPDH debería reunirse para dar cumplimiento a su mandato.

**V. Elaboración de una metodología para la elaboración de los Diagnósticos estatales.** La cual debería ser propuesta por el Comité Coordinador, bajo la coordinación y apoyo de la Secretaría Técnica, misma que sería presentada en los EAPDH. Dicha metodología debería contemplar para la elaboración de los Diagnósticos estatales al menos las etapas siguientes:

1. Identificación de fuentes a consultar.
2. Construcción de una matriz temática.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Esta matriz temática, en un formato proporcionado por la propia OACNUDH, fue de gran utilidad en el proceso de elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del D.F., y como el propio documento de la OACNUDH establece, sirvió para sistematizar y clasificar la información

3. Elaboración del primer borrador del Diagnóstico estatal.
4. Consultas públicas del primer borrador del Diagnóstico estatal.
5. Identificación de recomendaciones y redacción de último borrador del Diagnóstico estatal.
6. Presentación pública del Diagnóstico estatal.
7. Difusión del Diagnóstico estatal.

Si bien parte del plan de trabajo que propusiera la Secretaría Técnica debería contener un cronograma de actividades que ubicara el ejercicio de elaboración del Diagnóstico estatal en tiempos reales; la propuesta de la OACNUDH planteó que la elaboración del Diagnóstico estatal debería realizarse de manera pronta, en un marco de entre cuatro a seis meses. También subrayó que para el óptimo desarrollo de estas actividades, se debería contar con la voluntad política de todos los actores involucrados, quienes a la vez deberían destinar los recursos que fueran necesarios para el mismo fin.

Finalmente, como anexos a esta Propuesta de conformación de EAPDH, la OACNUDH incluyó las líneas de colaboración que ofrecía en el desarrollo de estos ejercicios, así como un cuadro metodológico que permitiera identificar las fuentes existentes en materia de derechos humanos y a su vez priorizar los temas dependiendo la entidad federativa de que se tratara.

Además de los dos documentos metodológicos básicos que se describen, y que son de aplicación general en cualquier entidad federativa, hubo un tercer documento de la OACNUDH que fue clave en el proceso participativo desarrollado en el D. F., se trató de la *Estrategia para convocar a miembros de la Academia y de Organizaciones de la Sociedad Civil a formar parte del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en el Distrito Federal*.

En dicho documento, la Oficina explicó que en el D.F. el Jefe de Gobierno, la CDHDF y el Tribunal Superior de Justicia (TSJDF) ya habían manifestado su apoyo a la propuesta de elaboración de un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en la

para su mejor comprensión y utilización, como una radiografía de todo lo relacionado con la situación de derechos humanos en la entidad federativa y la identificación de los temas de agenda claves.

ciudad, así como su interés de participar activamente dentro del Comité Coordinador, entidad encargada de velar por el cumplimiento del mandato de los EAPDH; sólo estaba pendiente en aquel momento que se reunieran con la recién elegida Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Contando ya con la participación de los entes públicos, resultaba necesario convocar a los miembros de la academia y de las OSC para que igualmente integraran el Comité Coordinador, con miras a cumplir con el propósito de elaborar los diagnósticos con la participación de todos los actores. En el documento se subrayó que si bien las OSC y la academia deberán formular los mecanismos de selección de sus propios representantes para la participación en el Comité Coordinador, el procedimiento de selección que llevaran a cabo debería tener como finalidad que dicha representación fuera lo más incluyente posible<sup>46</sup>, para lo cual la OACNUDH planteó dos propuestas:

- a) **Propuesta para la participación de la Academia en el Comité Coordinador:** se sugirió que la CDHDF convocara a las Universidades e Instituciones de Educación del D.F. a que participen en la elaboración del DDHDF, a través del Comité Coordinador de los EAPDH. Se propuso que dicha convocatoria se realizara en primer término invitando a todas las universidades del D.F. a una reunión en la que se explicara el ejercicio de elaboración de los Diagnósticos estatales y puntualmente el del D.F. En esa misma reunión se solicitaría a las Universidades e Instituciones de Educación asistentes, llevar a cabo un proceso de selección de sus respectivos representantes ante el Comité Coordinador del EAPDH que, a fin de asegurar una representación plural y equilibrada, tomara en cuenta los lineamientos siguientes:

- Que se tratara de Universidades en la Ciudad de México.
- Que quienes representen a estas instituciones realicen investigaciones en el campo de derechos humanos relevante para el D.F.
- Que la representación incluyera a una Universidad pública y a una privada.
- Que las universidades seleccionadas realizaran investigación sobre temáticas diferentes entre sí.

46. Un criterio muy importante que se siguió planteando en los procesos de cambio de representación de las OSC, incluso en la última etapa del Comité del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF.

Se sugirió que las Universidades e Instituciones de Educación Superior realizaran la selección de sus representantes en el Comité Coordinador en un máximo de tres semanas a partir de la realización de la reunión informativa. Con la finalidad de lograr una amplia participación se propuso aprovechar la relación ya establecida con las Universidades e Instituciones de Educación del D.F. a través de la *Declaración Universitaria a Favor de una Cultura de Derechos Humanos*, elaborada e impulsada por la Segob, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Iberoamericana, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Cátedra UNESCO.

**b) Propuesta para las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Comité Coordinador.** Se sugirió que la CDHDF convocara a las OSC para que participaran en la elaboración del DDHDF, a través del Comité Coordinador de los EAPDH. Se propuso que dicha convocatoria se realizaría en primer término invitando a todas las OSC a una reunión en la que se explicaría el ejercicio de elaboración de los Diagnósticos estatales y puntualmente el del D.F. En esa misma reunión se solicitaría a las OSC asistentes llevar a cabo un proceso de selección de sus respectivos representantes ante el Comité Coordinador del EAPDH. El proceso de selección que realizaran las organizaciones debería tomar en cuenta los siguientes lineamientos a fin de asegurar una representación plural y equilibrada:

- Que se tratara de organizaciones en la ciudad de México.
- Que las organizaciones realizaran trabajo en la defensa y promoción de los derechos humanos relevante en el D.F.
- Que las organizaciones seleccionadas realizaran investigación sobre temáticas diferentes entre sí.

“Lo que nosotros estamos impulsando es una fotografía común donde todos los actores que viven y son relevantes en materia derechos humanos puedan acordar(...)”

Representante de la OACNUDH en México.

Asimismo, se sugirió que las organizaciones realizaran la selección de sus representantes en el Comité Coordinador en un máximo de tres semanas a partir de la realización de la reunión informativa.

Como llegó a expresar el Representante de la OACNUDH en México en 2007: “Lo que nosotros estamos impulsando es una fotografía común donde todos los actores que viven y son relevantes en materia derechos humanos puedan acordar, entonces ahí estaríamos haciendo un salto cualitativo porque ya no es la visión de un sector individualmente, pero es una visión del conjunto de los actores del D.F. que tienen que definir cuáles son sus problemas...”<sup>47</sup>

Finalmente en cuanto a la metodología para la elaboración del DDHDD, conviene destacar los elementos del texto mismo del Diagnóstico, el cual dedica un capítulo a los Espacios de Análisis y Participación (capítulo 3), y otro propiamente a la Metodología y Estructura del Diagnóstico (capítulo 4).

En el capítulo 3, se señala que el proceso de elaboración efectivamente contó con un Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (en adelante CC), que “buscó en todo momento que el proceso de elaboración del Diagnóstico fuera transparente y participativo, con una coordinación interinstitucional que incrementara la colaboración entre las autoridades del D.F., las OSC y la academia.”<sup>48</sup> En los Lineamientos de Operación del propio CC se determinaron como fundamentales, para el proceso de elaboración del Diagnóstico, los Espacios de Análisis y Participación propuestos en la metodología de la OACNUDH, y fueron definidos como “aquellos convocados por el Comité, en donde participaran los diferentes actores que podrán aportar a la elaboración del Diagnóstico y Programa [con el objeto de] [...] brindar información sobre el proceso y recoger insumos para el mismo.”<sup>49</sup>



Presentación de avances y experiencia del proceso de elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos de Coyoacán. 25 septiembre 2012. Universidad del Valle de México.

47. Planeta Caoss. Video: “Ciudad de México: cuestión de derechos”.

48. Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, párrafo 76.

49. *Ibid.* Párrafo 77.

Por otro lado, en el capítulo 4 se especificó que si bien la Propuesta de la OACNUDH fue el punto de partida, la metodología para la elaboración del Diagnóstico “fue mejorándose y adecuándose frente a las cuestiones de hecho no previsibles al inicio del trabajo”<sup>50</sup> hasta que finalmente la ruta metodológica que se siguió consistió en:

- a) Definición del enfoque del Diagnóstico.
- b) Determinación de la estructura para hacer el análisis del Diagnóstico.
- c) Obtención de la información para verificar el cumplimiento de las obligaciones del Estado.
- c) Análisis de la información y elaboración de documentos preliminares.

En cuanto a la definición del **enfoque**, el Diagnóstico explica que el Comité consideró que lo más adecuado para hacer el análisis “era adoptar un enfoque basado en la revisión del grado de cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal en materia de derechos humanos. Es decir, no se partió del análisis de la situación existente en el Distrito Federal con respecto de cada tema, sino de las obligaciones que el Estado debe cumplir en materia de derechos humanos, para analizar entonces la situación desde esos parámetros. Este enfoque ayudaría a precisar las obligaciones que tienen las autoridades del Distrito Federal para hacer efectivos los derechos humanos; a determinar si ello se hace y en qué medida, así como a identificar los vacíos en la información necesaria. Esto facilitaría también la construcción del Programa de Derechos Humanos.”<sup>51</sup>

50. *Ibid.* Párrafo 87

51. *Ibid.* Párrafos 88 y 89.

Tales obligaciones se determinaron sobre la base de los estándares más altos de protección de los derechos humanos contenidos tanto en normas internacionales como nacionales, las interpretaciones de los órganos respectivos, “integradas bajo el principio *pro persona*.”

De acuerdo a la metodología de la OACNUDH, un Diagnóstico estatal debería tener como objetivo “identificar los principales problemas y obstáculos de derechos humanos que impiden el cumplimiento cabal de las obligaciones del Estado mexicano contenidas en el orden jurídico mexicano, incluyendo las que emanan del derecho internacional de los derechos humanos, así como implementar las recomendaciones hechas por distintos organismos nacionales e internacionales en la materia...deberá apoyarse en una revisión amplia de la información disponible y sustentarse en un marco conceptual que considere la universalidad, integralidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos, tomando como referencia el Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos elaborado a nivel nacional.”<sup>52</sup> Asimismo, la metodología indicaba que “las recomendaciones que proponga el Diagnóstico estatal deberán ser ambiciosas, y, simultáneamente, viables y medibles. Ello podría lograrse conciliando la exigencia de lo idóneo con la viabilidad de incidir en políticas y programas públicos, cambios legislativos y asignaciones presupuestales, que favorezcan el fortalecimiento de una cultura de respeto a los derechos humanos en la Entidad Federativa”<sup>53</sup>

Para la determinación de la **estructura de análisis**

52. OACNUDH México. *Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos: Propuesta de Colaboración* p. 4

53. *Ibidem.*

**sis** del Diagnóstico, se ubicaron cuatro ejes a partir de los cuales se estructuró todo el documento; de acuerdo a como los explica el propio DDHDF son: <sup>54</sup>

- a) Temas estructurales, contenidos en la parte II;
- b) Núcleos problemáticos, que inician y agrupan las partes III, IV y V;
- c) Análisis de derechos específicos, que se contienen en las partes III, IV y V;
- d) Análisis de grupos de población, contenidos en la parte VI.

Los **temas estructurales** se relacionaban con la posibilidad de cumplimiento del Estado de prácticamente todas sus obligaciones. Se entendían como los que determinaban y marcaban rumbo a la legislación local, a las políticas, las instituciones públicas y el presupuesto. Pese a ser centrales para el análisis, fue muy difícil obtener o generar información sobre estos temas y su impacto en el cumplimiento de las obligaciones del Estado de garantizar, proteger, respetar y promover los derechos humanos de la ciudadanía.

El segundo eje fue la definición de los **núcleos problemáticos**, considerados “núcleos” toda vez que en ellos confluían diferentes temas y derechos, y “problemáticos” porque constituían el criterio básico de elección de los derechos analizados en el Diagnóstico. Esto es, se determinó elegir entre una gran cantidad de derechos sólo aquellos que debían ser priorizados para su análisis en razón del tiempo y de las posibilidades del Comité. Esta elección se hizo con base en diversos criterios centrados todos en la determinación de tres grandes temas —básicos teóricamente y problemáticos localmente— que se identificaron aquejaban a la ciudad de México, y que constituían nodos y detonantes de una serie de situaciones conflictivas en el ámbito social, económico y jurídico.

El análisis de los derechos desde el enfoque adoptado de revisión del cumplimiento de las obligaciones internacionales, nacionales y locales del Estado es el eje central del Diagnóstico. Los derechos y obligaciones se agruparon en torno a los núcleos problemáticos a fin de que ello facilitara la comprensión de la interrelación entre los mismos, y tuvieran en los propios núcleos elementos teóricos comunes. La definición inicial incluyó 20 derechos, pero en razón de que en distintos casos fue prácticamente inexistente o muy compleja la recopilación de la información necesaria para el análisis, se presentan 14 derechos.

54. Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, párrafos 93 a 98.

Los núcleos problemáticos del Diagnóstico, y los derechos agrupados en cada uno de ellos se integraron como sigue:



El cuarto eje de análisis fue la perspectiva del cumplimiento de obligaciones desde ciertos grupos de población, no sólo porque hay una serie de instrumentos internacionales y leyes nacionales y locales específicas por grupo, sino porque se quería tener una visión integral de cómo los temas estructurales y la situación de ciertos derechos en particular afectan a los grupos de población que históricamente han sido mayormente discriminados, excluidos y vulnerados en el D.F. En el Diagnóstico se incluyeron capítulos sobre los siguientes diez “grupos de po-

blación”: mujeres; infancia; jóvenes; pueblos y comunidades indígenas; población lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersex (LGBTTTI); poblaciones callejeras; personas adultas mayores; personas con discapacidad; personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo; personas víctimas de trata y explotación sexual comercial.





En cuanto a la obtención de la información para verificar el cumplimiento de las obligaciones del Estado, el DDHDF refiere diversas formas y fuentes “para realizar una interpretación integral”, entre ellas: oficios y cuestionarios enviados a distintas autoridades (a los cuales se les denominó “pases de lista”); investigaciones específicas; seminarios y mesas de trabajo; publicaciones; consultas con personas expertas, OSC, instituciones académicas, servidores y servidoras públicas, etcétera<sup>55</sup>. Al final, el acceso a la información sobre la situación de los diversos derechos y grupos de población sobre los que versa el Diagnóstico fue dispar.

Por último, en cuanto al análisis de la información y elaboración de documentos, el DDHDF explica que el trabajo con los pases de lista reveló la falta de información y de sistematización de la misma, el desconocimiento del tema por parte de algunas autoridades y la carencia de estudios de derechos humanos enfocados al D.F. De la misma forma no hubo información desagregada por sexo lo que dificultó mucho hacer un análisis con perspectiva de género. Asimismo, para algunos temas se contó con aportes sustantivos y colaboración de algunas instancias públicas mientras que para otros no hubo el interés o la voluntad de proporcionar información.

La cantidad y calidad de la información para hacer el análisis fue variable para cada uno de los derechos. Por ejemplo, para los derechos del Núcleo de Seguridad Humana se recibieron muchos insumos —aunque esta información era más descriptiva que analítica mientras que para el Núcleo de Sistema de Justicia la información fue escasa, y para el Núcleo de Democracia y Derechos Humanos lo fue más aún. Para los grupos de población sucedió algo similar: la falta de información desde las instancias públicas. Probablemente una de las razones sea que la información no está desagregada, sobre todo en las instancias de gobierno.<sup>56</sup>

El DDHDF también explica que el Comité decidió asignar a diferentes instituciones y personas (la mayoría de ellas integrantes del mismo Comité) la tarea de interpretación y valoración de la información, así como la redacción de documentos preliminares. La Secretaría Técnica del Comité elaboró unos Lineamientos para la redacción de los documentos y una guía para ayudar a estructurar el análisis de cada uno de los derechos y de los grupos, misma que se fue adecuando a las necesidades conceptuales de cada derecho o grupo, así como a la existencia de información.

Todos los documentos que integraron el Diagnóstico fueron revisados y socializados en diferentes etapas y bajo distintas metodologías. Se realizaron reuniones de trabajo entre las personas integrantes del Comité, se llevó a cabo un seminario, varias mesas con expertos y expertas, así como reuniones con otros actores que re-

55. *Ibid.* Párrafo 99.

56. *Ibid.* Párrafos 126 y 127.

**“el Diagnóstico fue un esfuerzo conjunto entre academia, sociedad civil y gobierno en el que se reconocen las causas de las violaciones a los derechos humanos en el D.F. Con este Diagnóstico el gobierno capitalino acepta sus debilidades, vacíos y retos que enfrenta en esta materia”**

visaron y comentaron cada documento preliminar. Finalmente destaca que el contenido final de cada documento, y del Diagnóstico en su conjunto, se decidió en el seno del Comité Coordinador de manera consensuada.<sup>57</sup>

Cuando llegó el día de la presentación pública del Diagnóstico, las OSC se encontraban ante la culminación de una etapa de un proceso participativo inédito con un instrumento sólido y sustantivo, que marcaba la pauta para los cambios en la gestión pública con una gran contundencia y claridad. Cabe señalar que el DDHDF fue presentado en un evento público realizado el 3 de mayo de 2008, contando con la participación en el presidium de los titulares de los tres órganos políticos del D.F., el Jefe de Gobierno capitalino<sup>58</sup>; el Presidente del TSJDF<sup>59</sup>; y el Presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF<sup>60</sup>. Asimismo, se contó con el Representante de la OACNUDH en México<sup>61</sup>; con el Presidente de la CDHDF<sup>62</sup>; y con representantes de las OSC y del sector académico. De entre las declaraciones de ese día, destaca la del entonces Jefe de Gobierno en el sentido de que se trataba de un diagnóstico crítico pero que sería la guía de lo que se debía hacer en la gestión pública en los siguientes años, expresando una voluntad política sin precedentes. También destaca la intervención de la representación de las OSC, a cargo de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C.<sup>63</sup>, quien enfatizó que “el Diagnóstico fue un esfuerzo conjunto entre academia, sociedad civil y gobierno en el que se reconocen las causas de las violaciones a los derechos humanos en el D.F. Con este Diagnóstico el gobierno capitalino acepta sus debilidades, vacíos y retos que enfrenta en esta materia”.<sup>64</sup>

57. *Ibid.* Párrafos 129 a 131.

58. En ese momento el Lic. Marcelo Ebrard Casaubón.

59. En ese momento a cargo del Dr. Edgar Elías Azar.

60. En ese momento presidida por el Lic. Víctor Hugo Círiga Vázquez.

61. En ese momento el Sr. Amerigo Incalcaterra.

62. Presidida por el Mtro. Emilio Álvarez Icaza Longoria.

63. La vocería estuvo a cargo de la Sra. Jacqueline L’Hoist.

64. Boletín de prensa 95/2008 de la CDHDF, del 7 de mayo de 2008, disponible en: <http://portaldic10.cdhd.org.mx/index.php?id=bol9508>

## 1.4. Valoración de actores clave sobre el proceso participativo en la elaboración del Diagnóstico

A continuación se presentan las valoraciones que las y los actores clave entrevistados y participantes en el proceso expresaron con respecto a la participación de la sociedad civil, la importancia del proceso participativo; la calidad de éste y los desafíos del mismo.

### 1.4.1. Participación de la sociedad civil

#### a). Condiciones que se generaron para promover la participación de la sociedad civil en el Diagnóstico

Entre las condiciones más relevantes que se generaron para promover la participación de las OSC en la elaboración del DDHDF, los actores clave destacaron la formalización del Comité Coordinador como conductor intersectorial del proceso.

La voluntad política de generar un proceso participativo también fue señalada como una condición relevante. Fue significativo que el GDF designara una instancia al interior de la Subsecretaría de Gobierno para dar seguimiento a los trabajos.<sup>65</sup>

Para los actores clave destacó también el papel de “bisagra” que desempeñaron la OACNUDH y CDHDF entre el gobierno y la sociedad civil en esa etapa.<sup>66</sup> En particular, se mencionó que el empuje de la OACNUDH daba mayor credibilidad al proceso.<sup>67</sup>

Por otra parte, se recupera que más allá de la representación formal en dicha instancia, destacó la iniciativa de las propias OSC integrantes del CC por constituir el CCOSC con el fin de “poder cumplir mejor con la obligación de OSC del Comité Coordinador de promover la participación de muchas más organizaciones que trabajaban por los derechos humanos en la ciudad...y hacer ver a las demás que no estaban integradas en ese órgano que se trataba de un proceso participativo, que se las requería... y que había un compromiso del Comité de asumir sus aportes.”<sup>68</sup>

Generar el CCOSC, con identidad propia facilitó apuntalar los esfuerzos, no se le dio una formalidad legal, sino como colectivo al día por día se fue consolidando una identidad, un actuar en blo-

65. EAC7.

66. EAC10.

67. EAC7.

68. EAC3.



Startup Stock Photos

que —se consensaba la votación—, con la idea de que las organizaciones se fortalecieran en la toma de decisiones del CC<sup>69</sup>. Esto se facilitó porque de alguna u otra manera las organizaciones que constituyeron el CC fueron organizaciones con afinidades en la agenda o en la participación en redes. El CCOSC tenía un dinamismo particular por su composición, tuvo autonomía para diseñar su plan de trabajo y conforme avanzó el proceso contó con la posibilidad de destinar un recurso para contar con una persona que fungiera como “Enlace de las OSC”<sup>70</sup>.

69. EAC7.

70. EAC7.

Asimismo, se señaló que la experiencia del CCOSC fue interesante tanto por la horizontalidad en la colaboración y la toma de decisiones que se procuró en su interior, como por su posibilidad de ampliar la representación de voces de sociedad civil en el CC, y por el trabajo que por su conducto se fue articulando hacia el exterior, favoreciendo la difusión del proceso, el convencimiento de otras organizaciones que inicialmente tenían reservas de un proceso en donde se involucraba el gobierno -pues no sabían hacia donde desembocaría o si se les utilizaría para legitimar acciones-, así como su contribución en el análisis y procesamiento de la información que se iba recibiendo con formatos, estilos y alcances diversos.

Las y los entrevistados refieren que solicitaron a otras organizaciones todos los documentos sombra e informes que hubieran generado, se dividieron su lectura para obtener datos y otros elementos de diagnóstico, después hacían puesta en común en largas sesiones de trabajo, luego se sumaba al análisis sustantivo que tenía la CDHDF, sus Visitadurías y Secretaría Técnica, las cuales jugaron un papel fundamental en la sistematización y una vez que se presentaba un primer borrador se sometía a la discusión y aprobación del CC<sup>71</sup>.

Mencionan que además del CC y el CCOSC no se institucionalizaron otros espacios para la participación de las organizaciones en esta etapa sino hasta las posteriores<sup>72</sup>, y que los aportes de un amplio número y variedad de organizaciones se iba recibiendo y procesando en la medida en que las organizaciones iban respondiendo a los diferentes llamados, reuniones y eventos organi-

71. EAC11.

72..EAC13

zados por el CC, la mayoría especialmente promovidos por las OSC, la CDHDF y la OACNUDH, instancias con mayor poder de convocatoria en esa etapa.

Por otro lado, se identificó que varias OSC buscaron participar activamente en el Diagnóstico, aun cuando no eran integrantes del CC o no se habían vinculado al CCOSC “y lo hacíamos como parte de nuestra agenda de incidencia en políticas públicas y derechos humanos.”<sup>73</sup> Es así que se identificaron dos niveles de participación, el de las OSC que estaban en el Comité y el de las que no lo estaban, pero que aportaron sus informes, sus evaluaciones, sus ideas, e incluso las percepciones de los problemas de parte de la ciudadanía porque tenían trabajo territorial.<sup>74</sup>

#### b) Actores de la sociedad civil que participaron en la elaboración Diagnóstico

Se identificó que en el DDHDF participaron principalmente organizaciones civiles, no sólo centros de derechos humanos “tradicionales” sino OSC de desarrollo y temáticas, redes, coaliciones y algunas organizaciones sociales (como las urbano populares). Se reconoció que las organizaciones civiles fueron las que más empujaron el tema de los derechos humanos, las que se especializaron. También se señaló que hubo la contribución de personas expertas en algunas temáticas, convocadas para la elaboración o revisión de capítulos del Diagnóstico.<sup>75</sup>

Se ubicó que si bien el Diagnóstico se elaboró a partir de una recopilación de fuentes secundarias, al no haberse hecho consulta amplia a la ciudadanía<sup>76</sup>, algunos actores clave refirieron que al CC también llegaron opiniones de la ciudadanía que mandó su aportación para el Diagnóstico<sup>77</sup>, además de que a través del trabajo de algunas organizaciones se reflejaba lo que sucedía en la población<sup>78</sup>.

73. EAC8 Bis.

74. EAC10.

75. EAC16.

76. EAC10.

77. EAC16.

78. EAC11

Por otra parte, se identificó que el CCOSC trató de hacer consultas más amplias con otras organizaciones tales como:

- Con Casa y Ciudad y organizaciones sociales en el tema de derecho a la vivienda y
- En el tema de derechos indígenas que dio cuenta tanto de la compleja problemática en la ciudad como de la dificultad de tejer vínculos con grupos y personas cuyo activismo es muy distintas al de las OSC.<sup>79</sup>

Además, se mencionó que hubo otros temas que fueron consultados. En el tema de infancia, a través de la REDIM se consultó los contenidos de los capítulos del Diagnóstico y las propuestas con las organizaciones expertas en el tema.<sup>80</sup> Así como, talleres comunitarios de autodiagnóstico con mujeres y jóvenes a nivel territorial —Delegación Iztapalapa—, en temas sobre DESC y con énfasis en el derecho al agua, que constituyeron aportes al Diagnóstico.

#### c) Otros actores que hubiera sido clave involucrar en el proceso de elaboración del Diagnóstico

Aunque para algunas personas entrevistadas la participación de organizaciones civiles y sociales que hubo en el Diagnóstico fue la adecuada o bien opinan que no hubiera sido posible sumar a más<sup>81</sup>, otras consideran que un defecto de la participación de sociedad civil en dicho proceso fue que estuvo enfocado más bien en OSC y que debió buscarse la manera de invitar a otros actores sociales, tales como:

- Organizaciones sindicales, campesinas e indígenas.<sup>82</sup>
- Movimientos sociales o actores a nivel territorial y delegacional<sup>83</sup>, como organizaciones locales con demandas específicas y a los propios gobiernos delegacionales.

79. EAC7.

80. EAC16.

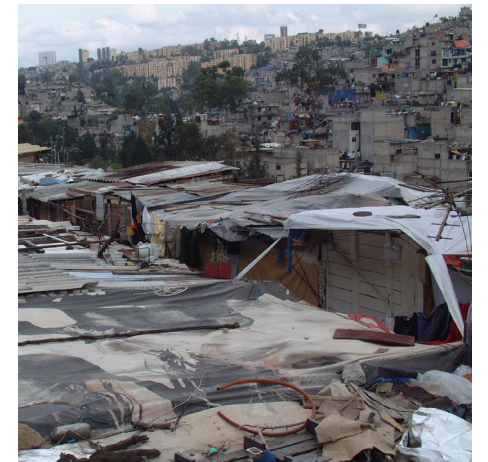
81. EAC4 y EAC1bis.

82. EAC3.

83. EAC5.



Consultas en el tema de derechos indígenas



Consultas en el tema de derechos a la vivienda

- Grupos que se constituyen y operan a nivel delegacional como son los grupos de mujeres que tienen el pulso directo de lo que necesita la comunidad; diseñando metodologías que permitieran recoger esos aportes para transformarlos en información e insumos adecuados para el Diagnóstico y Programa.<sup>84</sup>
- Los consejos ciudadanos que en diversas materias e instancias ya están instalados, incluyendo al Consejo Económico y Social del D.F.
- Otras organizaciones que no participaron en el proceso antes pero que trabajan en temas de política social, política cultural e incluso aquellas que antes se les llamaba “de segundo piso” que sin estar en temas aterrizados al D.F. sí tienen la mirada de lo macro, de las grandes políticas y visión de incidencia.<sup>85</sup>
- A las empresas, pues se identificó que la discusión sobre los derechos humanos va hacia allá, ya que si bien el Estado tiene la responsabilidad principal de cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos, cada vez más estos actores no estatales, empresas, medios de comunicación tienen un impacto en el ejercicio de los derechos humanos de las personas, influyen de manera decisiva en aspectos fundamentales — como el modelo económico, las relaciones de intercambio económico, la política fiscal en México—, para que el nivel de vida, la dignidad, el desarrollo de las personas cambien.<sup>86</sup>

#### 1.4.1. Importancia del proceso participativo en el Diagnóstico

##### a) Importancia de haberse generado un proceso participativo para la elaboración del Diagnóstico

Las y los actores entrevistados señalaron que la generación de un proceso participativo para la elaboración del DDHDF fue de gran importancia. Entre otras razones porque fue el momento en que se identificaron o configuraron los problemas en la ciudad y se hizo desde una perspectiva de derechos humanos, aportada principalmente por las OSC y la CDHDF —el gobierno tenía la voluntad pero no la perspectiva<sup>87</sup>—. Indicaron que hacerlo de ese modo fue esencial para identificar con mayor claridad y amplitud los principales problemas y obstáculos para la realización de los derechos humanos en el D.F., tener un panorama más integral y no parcial —que conjuntara las miradas jurídica, social, gubernamental— que derivó en un producto más objetivo, con mucho sustento.

84. EAC13.

85. EAC8.

86. EAC5.

87. EAC4.

“(...)Entonces la participación es sumamente importante en países en donde la democracia representativa no funciona como debería de funcionar.”



Se indicó que este proceso participativo también fomentó la colaboración entre OSC, y a su vez entre éstas y los entes públicos del D.F. que mostraron mayor voluntad y compromiso que los de otras entidades o del federal. Fue a la vez un proceso educativo muy importante, que permitió colocar preocupaciones de la sociedad desde una óptica de derechos y mostrar que se requiere un abordaje distinto de parte del gobierno.<sup>88</sup>

También el proceso participativo fue importante porque “si hubiera un eje lineal entre nuestras voluntades como ciudadanía, las y los representantes que elegimos y las decisiones que toman, ahí no habría problema, ahí la ciudadanía deberíamos ejercer nuestro derecho al voto y a lo mejor vigilar, tal vez, pero no funciona aquí. Entonces la participación es sumamente importante en países en donde la democracia representativa no funciona como debería de funcionar.”<sup>89</sup>

##### b) Lo que se logró con la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración del Diagnóstico

Se hicieron patentes problemáticas y violaciones a los derechos humanos que se vivían localmente, como la situación de exclusión y discriminación de varios grupos de población. Varios temas se pudieron desarrollar en el Diagnóstico gracias a que estaban las OSC ahí, aportando o verificando los aportes de otros. “Se logró determinar cuáles eran los focos rojos, dónde estaban los problemas desde la perspectiva de sociedad civil”<sup>90</sup>. También “se logró incluir en la agenda pública el tema de derechos humanos como tal, incluso antes de que se reformara el Artículo 1º constitucional.”<sup>91</sup>

Por otro lado, se logró desarrollar una buena práctica de proceso participativo y democrático, de trabajo conjunto OSC-entes públicos “desde el mismo lado”, y que pese a frenos y a algunos obstáculos, “comenzáramos a mirarnos desde otra perspectiva y a aprender a respetarnos, a valorarnos, por un lado desde el gobierno viendo a las organizaciones como interlocutoras preparadas, y por otro lado desde las OSC reconociendo a gente comprometida del lado gubernamental.”<sup>92</sup>

88. EAC6.

89. EAC10.

90. EAC16.

91. EAC11.

92. EAC13.

Se valoró que sin la participación de sociedad civil organizada se hubiera obtenido un DDHDF incompleto, deficiente —incluso así de extenso como quedó no logró abordar todas las problemáticas— que no hubiera venido de la realidad y experiencia misma de la defensa y promoción de los derechos humanos y se habría desaprovechado el enorme potencial de organizaciones en la ciudad de México. “Tampoco hubiera tenido la resonancia internacional que tuvo, en eso fue único, por el componente participativo.”<sup>93</sup>

Destacaron que en esta etapa se abrió un camino de colaboración institucional, en el que hubo apertura para escuchar pues “al gobierno le interesó qué decían las organizaciones sobre el tema de los derechos humanos en la ciudad... quería distinguirse del gobierno federal.”<sup>94</sup> Finalmente, la participación generó un documento con mayor legitimidad social y política al contener aportes tanto de sociedad civil como de gobierno, motivando mayor participación en las siguientes etapas y afianzando el compromiso gubernamental.<sup>95</sup>

### 1.4.3. Calidad del proceso participativo en el Diagnóstico

#### a) Los órganos, modalidades y/o procedimientos para la participación

Los órganos, modalidades y/o procedimientos que se establecieron para garantizar la participación de organizaciones en esta etapa son consideramos por lo general “buenos” o inclu-

so “muy buenos”, aunque algunas personas los califican de “regulares” porque les faltó mayor estructura<sup>96</sup> o bien porque no se clarificó de manera suficiente en la convocatoria a las OSC que el CC no era un espacio de denuncia sino de incidencia, de construcción de largo aliento, y algunas OSC dejaron de participar porque tenían otras expectativas.<sup>97</sup>

#### b) El carácter de la participación de las organizaciones civiles y sociales

En esta etapa, la mayoría de las OSC coinciden en que su participación fue consultiva, resolutoria, ejecutoria y fiscalizadora, ya que pudieron influir y tomar muchas decisiones en el marco del CC, además de que elaboraron y revisaron capítulos, y supervisaron todo el proceso.<sup>98</sup>

#### c) Factores de importancia para la participación

##### i. Voluntad política

Hay un acuerdo general entre los actores sociales clave entrevistados respecto a que la voluntad política, la composición de los órganos de participación, el grado de heterogeneidad de los intereses representados de parte de las OSC participantes en el proceso y el modo de funcionamiento de los órganos de participación fueron muy importantes en su capacidad para influir en el proceso. En particular, subrayan la relación entre el régimen político en turno y la voluntad y compromiso político de éste con un DDHDF participativo; expresados desde la Jefatura de Go-

93. EAC3.

94. EAC10.

95. EAC13.

96. GIRE-María del Mar Monroy

97. FUNDAR-Jacqueline L' Hoist

98. CDHFFV-Ana Luisa Nerio

bierno —2006-2012—, lo que generó en ese tenor y en esa etapa, un contexto favorable para la incidencia. Entre las valoraciones destacaron que: “los modelos a nivel internacional que mejor funcionan son donde el titular está comprometido”<sup>99</sup>; “un gobierno no puede ser de izquierda si no establece relaciones de colaboración, cooperación, corresponsabilidad con todas las OSC y si no defiende y promueve derechos humanos”.

También se reconoció que estuvo el factor de la OACNUDH, que intentó detonar procesos de diagnósticos y programas de derechos humanos como en el D.F., pero que no han funcionado.<sup>100</sup>

##### ii. Composición de los órganos de toma de decisión

Por otra parte, la composición del principal órgano de participación: el CC, se valoró muy positivamente, ya que las OSC tuvieron tres asientos con voz y voto y dos asientos también con voz y voto para las instituciones académicas, frente a cuatro de los entes públicos —GDF, TSJDF, ALDF y CDHDF—, de tal suerte que el sector “sociedad civil” estaba formalmente en una relación de cinco a cuatro respecto de los entes públicos, y la autonomía formal y real de la CDHDF, en realidad daba una correlación de seis a tres. A decir de las y los actores clave entrevistados esta composición fue importante en la toma de decisiones, que si bien se procuró tomar por consenso más que por votación, dio de entrada fortaleza a las OSC, lo cual fue intencional desde la propuesta metodológica de la OACNUDH. Como ejemplo de esta correlación, se mencionó que el Diagnóstico estuvo a punto de no salir porque las OSC del CC se opusieron a que se elaborara un Programa “al vapor” que evidentemente no podría salir bien<sup>101</sup>, y finalmente el GDF aceptó prolongar el proceso y así salió primero el Diagnóstico y un año más tarde el PDHDF.

99. EAC4.

100. EAC15..

101. EAC11.

#### 1.4.4. Desafíos del proceso participativo

##### a) Limitaciones internas y obstáculos externos para la participación de organizaciones civiles y sociales en el Diagnóstico.

En la reflexión de las y los actores sociales clave entrevistados, se reconocen las siguientes “limitaciones internas” y “obstáculos externos” para promover la participación de OSC y organizaciones sociales y elaborar los propios aportes al Diagnóstico.

##### i. Principales limitaciones internas:

- Muchas de las OSC que conocía el CCOSC en esta etapa o bien no trabajaban temas del D.F., o no lo hacían con visión de derechos humanos, sino que atendían necesidades de grupos de población, por lo que hubo que apoyarse en la CDHDF para ampliar la convocatoria a más OSC con posibilidad de aportar en el DDHDF.
- Insuficiencia y disparidad de recursos económicos y de recursos humanos entre las OSC. Algunas con poco personal para la gran carga de trabajo que implicó el proceso y compaginarlo con otros proyectos y actividades que llevaban.<sup>102</sup>
- También carentes de apoyo financiero para poder participar de manera sostenida sin descuidar otros procesos o la subsistencia misma de las OSC; una minoría tenía recursos y personal casi exclusivo para el DDHDF.
- La falta de tiempo y creatividad para convocar; la capacidad de convocatoria no fue la esperada, resultó acotada. También faltó “vender” el producto: transmitir, convencer y sensibilizar a otras OSC. Faltaron más reuniones informativas, un proceso más cercano, cara a cara, más político, desde las y los directores de las OSC hubieran convencido a más, pero no todos pudieron apoyar lo operativo.<sup>103</sup>
- Necesidad de mayor compromiso de las OSC del CC de contactar y fungir como enlaces y voceras de un grupo más amplio de OSC.
- A pesar del profesionalismo de las personas que participaron como representantes de OSC en el CC les faltó mayor conocimiento de ciertas agendas de derechos humanos y sobre la política pública del gobierno local.

102. EAC1bis.

103. EAC4.



##### ii. Principales obstáculos externos:

- Falta de interés o escepticismo de algunas OSC del D.F. en participar en el proceso.
- Los tiempos y la dinámica intensa del proceso: fechas límite en plazos cortos no determinados por las OSC.
- Insuficiencia, negación de información o falta de calidad de la misma por parte de los entes públicos.
- Insumos recibidos de parte de algunas OSC que no tenían la profundidad o el rigor adecuado para aportar al Diagnóstico.
- Poco acceso a recursos económicos tanto públicos como de la cooperación internacional, para procesos de investigación e incidencia. En un inicio el propio proceso de elaboración del Diagnóstico no previó recursos para las OSC; quienes participaron invirtieron tiempo, trabajo y sus escasos recursos económicos y humanos.
- Participación sustantiva irregular y dispar de algunos entes públicos relevantes, por ejemplo de la ALDF en esta etapa, o bien de los entes públicos del GDF que no respondían los pases de lista ni aportaban mayor información.

## b) Factores que facilitaron la participación en el proceso de DDHDF

Las y los actores sociales clave entrevistados también identificaron algunos facilitadores internos y externos de la participación en la etapa de elaboración del Diagnóstico, e hicieron una valoración de la persistencia o no de los mismos en la actualidad.

### i. Facilitadores internos:

- Convicción absoluta en los derechos humanos de parte de las OSC participantes en el CC, así como experiencia, conocimiento y capacidad de análisis de los temas a partir de los estándares internacionales en la materia.
- Proceso de DDHDF concebido como apuesta estratégica desde las OSC para impulsar la agenda de derechos humanos en la ciudad.
- Algunas capacidades instaladas en las OSC del CC: espacios propios, recursos humanos, materiales, y ciertos recursos económicos.
- Acuerdo sólido para crear y funcionar como consejo consultivo — CCOSC— logrando una modalidad de trabajo democrático, horizontal y de equipo, reconociendo a todas las OSC del CCOSC una misma calidad de participantes, aunque ante el CC algunas fungían como titulares y otras como suplentes.
- Alianzas estratégicas de OSC, redes, academia, y capacidad de interlocución que aseguraban tanto insumos propios como de otros.
- Buena comunicación y capacidad de construcción de posiciones conjuntas entre la sociedad civil y la academia en esta etapa del proceso.

### ii. Facilitadores externos.

- Compromiso político y credibilidad de la CDHDF por su trayectoria y clara posición en favor de los derechos de la población, con legitimidad y capacidad de convocatoria.
- Recursos humanos y materiales facilitados por la CDHDF para el proceso de Diagnóstico, así como su aporte político y técnico en su función de Secretaría Técnica del CC.
- Credibilidad de la OACNUDH en México como observadora del proceso, lo que le dio mayor legitimidad.

- Avanzada la etapa del DDHDF hubo recursos económicos que el GDF asignó para que las OSC pudieran realizar eventos y facilitar su labor en el proceso con el pago de una secretaria técnica del CCOSC.
- Una ciudad muy abierta, con condiciones más favorables que en otras entidades de la República para el ejercicio de derechos y libertades, en parte por una sociedad civil muy activa, un organismo público autónomo de derechos humanos progresista y en parte por la agenda de derechos asumida desde la jefatura de Gobierno en esa etapa.

### iii. Persistencia de los facilitadores internos o externos en la actualidad

Se reconoce que han cambiado el contexto y las condiciones tanto internas como externas que favorecieron el proceso participativo. En resumen, se consideró que la mayoría de facilitadores de las OSC (internos) persisten en la actualidad, no así todos los externos, especialmente los relativos a un compromiso evidente desde la Jefatura de Gobierno con la agenda de derechos humanos y la legitimidad y capacidad de convocatoria de la CDHDF.

Vista panorámica del Centro Histórico de la Ciudad de México



“Una ciudad muy abierta, con condiciones más favorables que en otras entidades de la República para el ejercicio de derechos y libertades.”

Una vez publicado el Diagnóstico, el siguiente momento del proceso consistió en implementar sus “Recomendaciones generales”<sup>104</sup>, la primera de las cuales consistió en “Elaborar un Programa de Derechos Humanos basado en el Diagnóstico” con la finalidad de avanzar en una política de Estado en materia de derechos humanos, a través de un ejercicio participativo, de interlocución y consenso.<sup>105</sup>

El PDHDF se publicó el 25 de agosto de 2009; el año y tres meses que duró el proceso de elaboración del Programa estuvo a cargo del Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y de Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (CC), proceso que consistió en diversas acciones que buscaban: a) Repetir el ejercicio amplio de consulta con sociedad civil realizado en el Diagnóstico, incorporando en esta ocasión una consulta a servidoras y servidores públicos; b) Recuperar la valoración de expertos/as en la materia; e c) Incorporar las mejores soluciones que dieran cumplimiento a los 15 derechos y los 10 grupos de población identificados en el Diagnóstico.<sup>106</sup>

Para esta etapa el CC en su conjunto diseñó una metodología, definió acciones de consulta y tareas que permitieran avanzar en la elaboración del Programa. Las OSC integrantes del Comité Coordinador quedaron de llamar de nueva cuenta a las organizaciones y personas expertas que participaron en la elaboración del Diagnóstico para recuperar las propuestas de acciones, involucrar la participación de otras organizaciones, es decir, para generar las condiciones necesarias para la sostenibilidad del proceso.

En este marco y con el objeto de recuperar los elementos relevantes que sirvieran de referente para la actualización del Programa y de acuerdo a lo establecido en el Artículo 14 de Ley del PDHDF, el presente capítulo recupera la experiencia y el papel de las OSC integrantes del CC en la elaboración del Programa, da cuenta del proceso organizativo y participativo que se impulsó y reflexiona sobre las dificultades y facilitadores en el mismo.<sup>107</sup>

104. El Comité Coordinador constituyó al menos 9 grupos de trabajo para el seguimiento a las 16 recomendaciones derivadas del Diagnóstico.

105. Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Ciudad de México, 2008, pág. 890.

106. Cabe aclarar que si bien en el DDHDF pareciera que solo se abordaron 14 derechos y 10 grupos de población, mientras que en el PDHDF fueron 15 derechos y 10 grupos, el capítulo 17 del Diagnóstico, dedicado al marco general sobre democracia y derechos humanos incluyó a los derechos políticos, que en el PDHDF se tratan en el capítulo 9 así titulado; por lo tanto, sí hay correspondencia entre los derechos y grupos de población abordados en el Diagnóstico y el Programa.

107. Gaceta Oficial del Distrito Federal, Decreto por el que se expide la Ley del Programa de Derechos Humanos

## 02

### Proceso participativo de elaboración del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

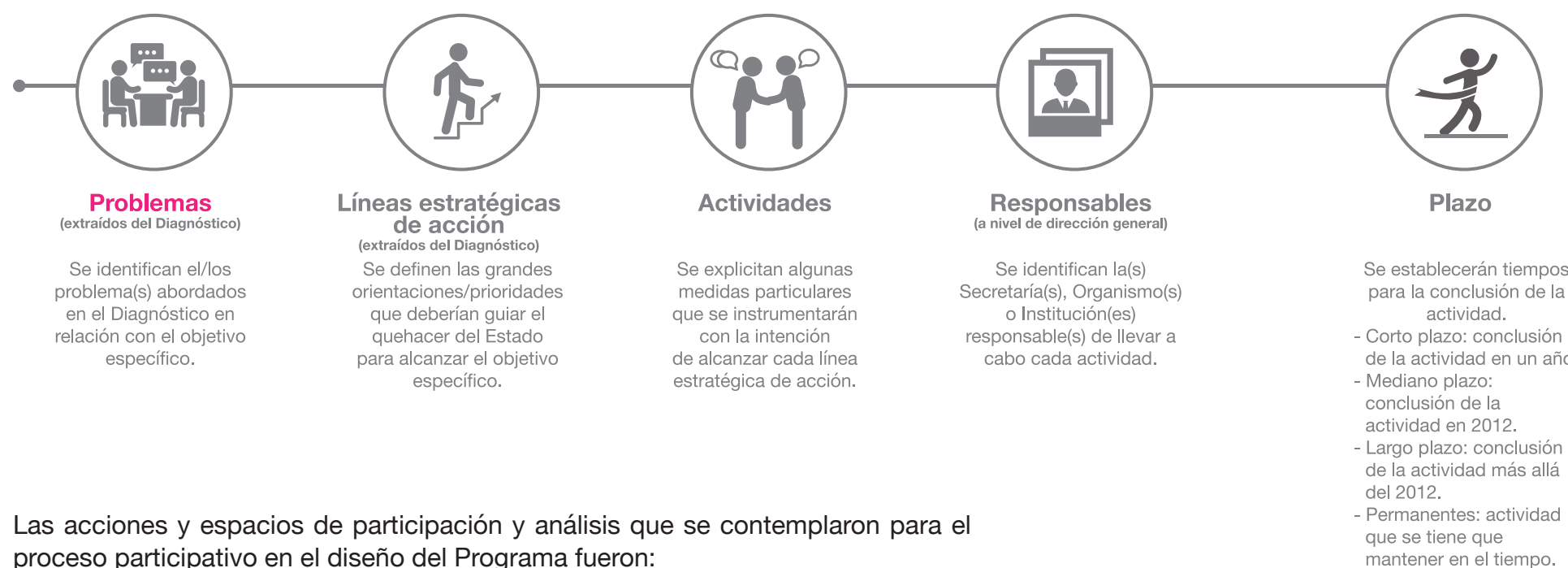




## 2.1. Metodología de elaboración y diseño del PDHDF

La metodología que se diseñó tuvo como punto de partida los resultados del Diagnóstico en términos de atender los obstáculos identificados para que el GDF cumpliera con sus obligaciones relacionadas a los derechos y grupos de población que ahí se incluyeron, buscando una corresponsabilidad entre ambos documentos. Dicha metodología incluyó matrices como herramienta básica para la recolección de propuestas; en total, se construyeron 25 matrices para trabajar tanto los derechos como los grupos de población plasmados previamente en el Diagnóstico.

### Matriz utilizada por derecho o por grupo de población



Las acciones y espacios de participación y análisis que se contemplaron para el proceso participativo en el diseño del Programa fueron:

- La circulación de las 25 matrices entre diversos académicos/as, OSC, expertos/as y servidores/as públicos para su retroalimentación. Realizada de agosto a diciembre de 2008.
- Realización de un Seminario dirigido a las y los servidores públicos del GDF, llamado “Políticas públicas y derechos humanos”, efectuado el 19 y 20 de agosto de 2008.

- Realización del Foro de OSC y organizaciones sociales “Hacia un Programa de Derechos Humanos del D.F.”, efectuado el 13 y 14 de octubre de 2008.
- La realización de Mesas Intersectoriales, efectuadas del 16 de enero al 25 de marzo de 2009. Las mesas tuvieron el objetivo de abrir un espacio de discusión intersectorial en el que confluyeran representantes de OSC, de instituciones académicas, de organismos internacionales, de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial y de los organismos autónomos del D.F., para debatir y precisar el contenido del Programa. En ellas se revisó la viabilidad de las propuestas recogidas por las/los expertos en la materia, las/los servidores públicos y OSC; se precisaron tiempos y autoridades responsables para su implementación; se recogieron nuevas propuestas y se identificaron temas de controversia.

Circular las matrices y la realización del seminario y foro tuvieron la finalidad de realizar la más amplia consulta posible entre una diversidad de actores que se consideraron esenciales para el diseño del Programa, se centraron en la definición de las estrategias y las líneas de acción por consenso; a su vez también se buscó difundir el DDHDF y el proceso para continuar sumando a más actores.

Una vez con esta información recogida y redactada por la Secretaría Técnica (ST) del CC —a cargo de la CDHDF— y con base en el esquema diseñado para la estructura de los capítulos, el CC sesionó extraordinariamente durante junio y julio de 2009 para revisar las justificaciones, atributos, estrategias, líneas de acción, tiempos de ejecución y entes públicos responsables. En todo momento se privilegió el consenso, pocas decisiones se sometieron a votación, resultando aprobadas 2412 líneas de acción.<sup>108</sup> Los temas más controvertidos, en el sentido de que tomaron más tiempo para consensar su contenido por el CC, fueron aquellos relacionados con los derechos a la vivienda, al agua y a la justicia.

<sup>108</sup>. Cabe aclarar que las líneas de acción del PDHDF se numeraron de la 1 a la 2412, pero por error se omitió un numeral (el 153) y se repitieron otros dos, dos veces cada uno (el numeral 1151 y el 2189), por lo que realmente se trata de 2411 líneas de acción.

## 2.2. Recuento participativo para el diseño del Programa

En el **último trimestre de 2007** el CC concentró sus esfuerzos en revisar los borradores, la edición y publicación del Diagnóstico y a la par diseñar una propuesta de metodología y estructura del PDHDF. Sin embargo, el 31 de octubre de ese año el CC acordó pasar la elaboración del Programa al siguiente año, por lo que en lo que restaba de 2007 se definió la metodología y agenda de trabajo a realizar en 2008.

El **19 de diciembre de 2007** la ST del CC expresó su preocupación con respecto a la importancia de contar con los recursos necesarios para terminar el Diagnóstico así como para iniciar el proceso de elaboración del PDHDF.

El **28 de enero de 2008** la ST presenta para la discusión y acuerdo del CC una propuesta de metodología y ruta crítica para la elaboración del Programa, de esta propuesta se desprendieron una serie de preocupaciones de los actores integrantes del Comité, que a la letra se detallan en el cuadro siguiente<sup>109</sup>:

**01 Tipo de programa:**  
La importancia de definir lo más pronto qué tipo de programa se iba a elaborar y para qué autoridades sería vinculante.

**02 Presupuesto:**  
Lo indispensable de hablar con las autoridades correspondientes para presupuestar las líneas de acción del Programa. El Comité no lo podría hacer por sí solo. Habría que hacer reuniones con la Secretaría de Finanzas y con la ALDF.

**03 Priorización:**  
La priorización de las acciones y temas habría que hacerlas en relación al impacto de las mismas. Asimismo el programa tendría que contar con un mecanismo que permitiera incrementar con el tiempo las acciones o darles más impacto.

**04 Compromiso:**  
Uno de los principios rectores del programa debería ser el *Compromiso* que deberían adquirir las autoridades al implementar el programa.

**05 Pases de lista:**  
Al Comité le preocupa que se rescaten los pases de lista para la elaboración del Programa, ya que la experiencia no fue muy positiva a la hora de elaborar el Diagnóstico.

**06 Mapeo de actores:**  
En relación al mapeo de actores dentro de las instancias públicas, se propuso hacer lo mismo con sociedad civil y delegaciones.

**07**

**08 Viabilidad:**  
El tema de la viabilidad preocupó al Comité en el sentido de quiénes serían las personas encargadas directamente de elaborar el Programa. Sería importante distribuir las competencias al interior del Comité. También era indispensable encontrar un término medio entre lo que idealmente quisiera proponer el Comité para el Programa y lo que realmente el gobierno estaba posibilitado de hacer.

**09 Indicadores:**  
El Comité necesitaría apoyo de especialistas para elaborar los indicadores del Programa. Para ello sería necesario contar con presupuesto. También se propuso hacer un seminario para crear los indicadores y otra opción sería hacer talleres para las y los servidores públicos.

**10 Competencias:**  
A la hora de establecer líneas de acción para las instituciones públicas habría que verificar que verdaderamente sean de competencia local.

**11 Líneas de acción:**  
Se propusieron 10 líneas de acción por objetivo específico lo cual fue considerado demasiado. Habría que dejar el número abierto dependiendo del objetivo específico. No todos tenían que tener el mismo número de líneas de acción.

**12 Un programa por instancia:**  
También se propuso elaborar un programa por instancia, es decir uno para el GDF, otro para la ALDF, etc.<sup>110</sup>

**13 Difusión:**  
Habría que ir pensando también en la difusión del Programa e intentar ligarlo con otros eventos de derechos humanos.

Las salidas que se acordaron para solventar las preocupaciones fueron, por un lado, que la ST realizaría un ejercicio de implementación de la metodología que proponía para dar cuenta de su factibilidad, por otra parte, el CCOSC analizaría la propuesta metodológica.

Al **18 de febrero de 2008** el CCOSC presentó al CC su valoración sobre el proceso de elaboración del Diagnóstico y los desafíos para la metodología del Programa<sup>110</sup>, exponiendo una serie de dudas y consideraciones con respecto a la disposición de recursos para continuar con esta etapa del proceso; a la necesidad de aprender del proceso nacional que en ese momento se estaba realizando y que no lograba ser obligatorio para los entes públicos y que sólo consideró acciones del Poder Ejecutivo. Así se refirmó lo fundamental de la participación activa de la ALDF para incluir en el Programa líneas de acción en materia legislativa.

De igual forma, se llamó la atención sobre la necesidad de que las instancias públicas ratificaran su compromiso político con esta etapa del proceso. El CCOSC valoró que en la etapa de Diagnóstico la ALDF no había participado en su elaboración; el TSJDF estaba en un momento de cambio de su Presidente; y no obstante que se reconocía que el GDF había participado en las reuniones, se consideró que no siempre se habían cumplido los acuerdos.

También las OSC requerían que previo a iniciar la elaboración del Programa, se tuviera como CC claridad sobre los puntos esenciales que deberían de incluirse —líneas estratégicas que debiera de incluir el Programa— y la necesidad de acordar la creación de un mecanismo de seguimiento y evaluación.

Sustentadas en este análisis propusieron y se acordó como CC una reunión entre las y los titulares de las instituciones integrantes del mismo, previo a la presentación del Diagnóstico, con el propósito de refrendar el compromiso político y presupuestal con el Programa. Posterior a esta reunión, se acordó contactar a los OPAS de la ciudad de México para involucrarse en ese momento. También se acordó que habría que incluir en las conclusiones del Diagnóstico, recomendaciones entre las que se mencionara la prioridad de elaborar el Programa.

<sup>109</sup>. Acta de la Décimo Sexta Sesión Ordinaria del Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 28 de enero de 2008.

<sup>110</sup>. Siendo que el PDHDF se concibió como política de Estado, y no sólo como un programa del GDF, entre sus líneas de acción se consideraron diversas cuestiones de agenda legislativa y de acceso a la justicia, con lo que los tres órganos políticos del Distrito Federal (GDF, ALDF y TSJDF) tienen líneas de acción asignadas en el Programa.

<sup>111</sup>. Acta de la Décimo Séptima Sesión Ordinaria del Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 18 de febrero de 2008, págs. 6 y 7.



Taller OSC MIIM y enlaces delegacionales

El **31 de marzo de 2008** el GDF confirmó la asignación de 3 millones 250 mil pesos para la terminación del Diagnóstico y la elaboración del Programa a ejercer durante 2008, el cual se programó destinar para<sup>112</sup>:

- Consultoría sobre indicadores.
- Contratación de personas expertas en ciertos temas de derechos humanos.
- Asesorías en género y presupuesto.
- Apoyo para las OSC integrantes del Comité.
- Realización de talleres y capacitación a personas servidoras públicas.
- Seminario internacional sobre políticas públicas y derechos humanos.
- Seminario para revisar borradores.
- Edición, impresión y difusión del Programa.

En la misma fecha se constituyó un Grupo de trabajo<sup>113</sup> para diseñar la metodología y ruta de trabajo, integrado por la ST, la OACNUDH, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso México), el GDF y las OSC.

El **2 de abril de 2008** se efectuó la reunión de titulares<sup>114</sup>, en ella el CCOSC expresó la preocupación por el escaso interés y falta de participación de las Delegaciones; y la necesidad de que el presupuesto del GDF se realizara con perspectiva de derechos humanos<sup>115</sup>.

El **19 de mayo de 2008**, la ST presentó los avances del **Grupo de trabajo** responsable del diseño de la metodología del Programa. Entre las deliberaciones y análisis del Grupo se identificaron los aspectos siguientes<sup>116</sup>:

<sup>113</sup>. *Ibidem*.

<sup>114</sup>. Acta de la Segunda Sesión Extraordinaria del Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2 de abril de 2008, págs. 2-4.

<sup>115</sup>. *Ibidem*.

<sup>116</sup>. Acta de la Vigésima Segunda Sesión Ordinaria del Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 19 de mayo de 2008, págs. 5 y 6.

<sup>112</sup>. Acta de la Décima Novena Sesión Ordinaria del Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 31 de marzo, 2008, págs. 6-8.

## Aspectos a considerar en la metodología de elaboración del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

- Se identificaron varias rutas de trabajo ya que las acciones —legislativas, institucionales, estructurales, de políticas públicas—, los tiempos y las instituciones eran muy diferenciadas. Asimismo se detectaron acciones transversales, otras estratégicas y otras más bien puntuales.
- Se identificaron acciones para el PDHDF para el 2009 y otras más a mediano y corto plazo (iniciativas legislativas y reformas estructurales).
- Se acordó que en el seno del Comité se tendría que llegar a un entendimiento en relación con lo que se entiende por políticas públicas y presupuesto con perspectiva de derechos humanos.
- A partir de la perspectiva que tuviera el Comité se tendría que desarrollar el mecanismo de seguimiento y evaluación.
- Una de los trabajos más urgentes sería el traducir la información del Diagnóstico en propuestas y recomendaciones concretas que pudieran ser cruzadas con las acciones institucionales y marcos lógicos de la administración local.
- En relación a la capacitación de las y los servidores públicos se acordó que la capacitación audiovisual relativa a la perspectiva de género no era la más adecuada y que habría que diseñar otra capacitación explícita para derechos humanos.
- Era importante formar diferentes equipos de trabajo para trabajar el Programa, la agenda legislativa y las reformas más estructurales e institucionales de manera paralela. La ST haría una propuesta.
- La ST haría también una propuesta metodológica para traducir la información del Diagnóstico en propuestas y recomendaciones.
- Asimismo se acordó que en algún momento habría que hacer una priorización de los temas, en este sentido se buscaría identificar los focos rojos en materia de derechos humanos así como también las acciones más estratégicas que pudieran generar un mayor impacto en la ciudad.
- En relación a la planeación del TSJDF se acordó que se llevaría a cabo una reunión para ver como el Comité podría incidir en la misma.
- Respecto de las delegaciones se comentó que era muy importante desarrollar un plan de trabajo también con ellas.
- También se consideró esencial no dejar de vista la elaboración de grandes metas, objetivo e indicadores.
- En relación con el documento que presentó la ST se acordó que se detallarían más las propuestas y recomendaciones que correspondan al TSJDF, a la CDHDF, a los demás OPAS, así como las relativas a la sociedad civil e instituciones académicas.

El 9 de junio el CCOSC presentó al CC una propuesta de participación ciudadana para difundir el Diagnóstico y “apoyar en la elaboración del Programa así como para articular los trabajos de la sociedad civil en el proceso general”<sup>117</sup>.

De acuerdo a la *Sistematización del proceso de elaboración del Diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, algunas de las observaciones de este proceso de elaboración de parte de quienes integraban el CC, fueron:

— *“En la construcción de las propuestas y las líneas de acción, se enfrentaron problemas que se derivaron de la cantidad y calidad de la información que se tenía en el proceso del Diagnóstico. Por ejemplo, uno de los problemas a que se enfrentaron los equipos fue que había poca información sobre los programas existentes del GDF, y pocos tenían metodología, marco lógico, y enfoque de derechos”*<sup>118</sup>.

— *“Otro problema que derivó de la información obtenida desde las organizaciones, mostró con claridad la diferencia entre documentar un caso particular para la preparación de una queja y establecer una relación causal entre la violación y el actuar del Estado para política pública. En algunos temas, la falta de documentación sistemática de casos de violación no permitió llegar a una relación causal adecuada para la construcción de la política pública, lo cual podría arrojar problemas en la evaluación de impacto posteriormente”*.

Para mejorar esto, era necesario más acercamiento entre la academia y las OSC para poder documentar casos de manera adecuada para los fines de política pública<sup>119</sup>.

— *“Por lo general, las relaciones fueron armónicas y respetuosas, a pesar de la diversidad de opinión en ciertos casos. En este sentido, fue también clave el profesionalismo y la experiencia en incidencia en política pública que trajeron las organizaciones participantes. En otros casos, hubo conflicto entre la visión de tener estricto apego a la ley, y el respeto a derechos humanos con la aplicación de estándares internacionales; una norma en la ley no necesariamente significa que se respeta los derechos humanos”*<sup>120</sup>.

117. Acta de la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria del Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 9 de junio de 2008.

118. Arias, Karina y Bonici, Gisele. Consultoría para la Sistematización del proceso de elaboración del Diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. México, diciembre de 2010.

119. *Ibidem*.

120. *Ibidem*.

“En los temas que fueron problemáticos, se vio la manera de resolverlos parcialmente, básicamente identificando la raíz de las distintas visiones y plasmando un acuerdo muy general en ciertos casos”

— *“En los temas que fueron problemáticos, se vio la manera de resolverlos parcialmente, básicamente identificando la raíz de las distintas visiones y plasmando un acuerdo muy general en ciertos casos”*<sup>121</sup>.

— *“Se consideró que un proceso más sólido de acompañamiento con las y los servidores públicos era necesario, así como una mayor participación por parte del GDF. Por ejemplo, necesitaban más tiempo y apoyo para llenar las matrices con la precisión apropiada para plasmar los plazos y responsables de manera realista y efectiva, junto prepararlos y hacerles un acompañamiento antes de su participación en las Mesas Intersectoriales y se generará la toma de decisión”*<sup>122</sup>.

— *“Faltó más trabajo desde los entes públicos del GDF para retroalimentar los borradores de los capítulos, porque los resultados tuvieron muchos vacíos, confusión y errores”*<sup>123</sup>.

121. *Ibidem*.

122. *Ibidem*.

123. *Ibidem*.

— *“Fue notable también la ausencia de entendimiento entre el CC del funcionamiento de la administración pública capitalina, lo que implicó en ocasiones resultados imprácticos en la definición de las líneas de acción, sus actividades, plazos y responsables. Un mayor conocimiento en esta materia o contar con apoyo de algún experto hubiera favorecido el proceso de establecimiento de las líneas de acción y de los responsables y corresponsables”*<sup>124</sup>.

— *“Se integró el Grupo de Metodología, a través del cual se buscó dar cumplimiento a la recomendación uno del Diagnóstico: “Elaborar un Programa de Derechos Humanos”. El CCOSC participó de manera regular en este grupo, a través de Católicas por el Derecho a Decidir, DECA Equipo Pueblo y GIRE”*<sup>125</sup>.

— *Identificación y selección de indicadores. La metodología de la OACNUDH sería el marco en el cual se basaría la identificación, selección y en su caso elaboración de indicadores. A continuación se presentan las valoraciones que las y los actores clave entrevistados y participantes en el proceso expresaron con respecto a la participación de la sociedad civil en el diseño del PDHDF, la importancia del proceso participativo; la calidad de éste y los desafíos del mismo.*

124. *Ibidem*.

125. *Ibidem*.

## 2.3. Valoración de actores clave sobre el proceso participativo en el diseño del Programa

### 2.3.1. Participación de la sociedad civil

#### a) Condiciones que se generaron para promover la participación de la sociedad civil en el diseño del Programa

Entre las condiciones más relevantes que se generaron para promover la participación de las OSC en la etapa de elaboración del Programa, se ubicó la presentación pública del DDHDF en mayo de 2008 como la primer condición que propició que “más organizaciones se quisieron sumar”<sup>126</sup>, observando ya un resultado tangible y contundente del proceso iniciado un año antes, lo que también contribuyó a que las OSC revaloraran su capacidad de incidencia en los asuntos públicos y más actores sociales le apostaran a la etapa siguiente del proceso, la de formulación del Programa<sup>127</sup>.

En la etapa de elaboración del Programa se generaron condiciones para una participación un poco más estructurada, a través de las Mesas Intersectoriales, las cuales fueron temáticas por derecho y grupo de población contenido en el DDHDF, lo que redundó en insumos más elaborados<sup>128</sup>.

Se identificó que los recursos que se destinaron para las OSC del CC se formalizaron dentro del presupuesto del MSyE, lo que constituyó una mejora en las condiciones de su participación y permitió que las organizaciones aseguraran realizar ciertas actividades. Entre las acciones que se identificaron estuvieron: la realización de dos foros de amplia convocatoria — uno previo y otro posterior a la publicación del Programa<sup>129</sup>, la creación de la página web donde

126. EAC10

127. EAC9.

128. EAC13.

129. EAC16



las OSC difundían el proceso y el diseño de una base de datos electrónica, de consulta pública para el seguimiento al PDHDF<sup>130</sup>. Además de haber realizado una serie de reuniones del CCOSC con otras organizaciones para difundir el DDHDF, el proceso de elaboración del PDHDF, recuperar sus propuestas, preocupaciones y llevarlas a las sesiones de discusión del CC y dar la batalla con las líneas de acción del Programa<sup>131</sup>.

Se valoró que el recurso también permitió contar de manera sostenida con una persona de “Enlace de las OSC” que tuvo a su cargo:

130. EAC2.

131. EAC11.

- i Dar seguimiento a los acuerdos que tomaba el CCOSC y preparar las minutas;
- ii Integrar los documentos que se requerían para efectuar las reuniones de éste;
- iii Difundir entre las organizaciones que habían participado en el Diagnóstico y Programa los boletines que elaboraba el CCOSC;
- iv Comunicar y apoyar en convocar a más organizaciones<sup>132</sup>. El CCOSC logró desarrollar tanto tareas técnicas como políticas al interior del CC<sup>133</sup>.

132. EAC16

133. EAC1bis

Otra de las condiciones importantes que se identificó sobre la elaboración participativa del PDHDF fue la interacción que se consiguió con el equipo contratado por el GDF para apoyar a la Secretaría Técnica del CC (la CDHDF). Debido a que las personas contratadas para ese equipo provenían de la sociedad civil, eran expertas en los temas a los cuales estaban asignadas y aunque fueran pagadas por el GDF respondían al CC en su conjunto, bajo la coordinación del ente autónomo, la CDHDF<sup>134</sup>.

Además, se identificó que las organizaciones integrantes del CC se propusieron incorporar más organizaciones al Comité, porque se valoró que no era viable que sólo estuvieran cuatro organizaciones con sus agendas, además de que se no se iban a dar abasto con el proceso, por lo que se buscó el apoyo de más organizaciones<sup>135</sup>.

#### b) Actores de la sociedad civil que participaron en el diseño del Programa

Al igual que en el DDHDF, en el PDHDF los principales actores que se identificó que participaron fueron OSC y no ciudadanía directa. No obstante, se incorporó el aporte, por un lado, de organizaciones sociales y en casi todos los temas el aporte de las y los académicos. Máxime a través de la metodología de las Mesas Intersectoriales que permitió la presentación y análisis de propuestas por derecho y grupo de población.

134. EAC16.

135. EAC16.

### c) Otros actores que hubieran sido clave involucrar en el diseño del Programa

Algunos de las y los actores clave entrevistados subrayaron que hubiera sido importante diseñar metodologías que permitieran recoger aportes de grupos de base y movimientos sociales para transformarlos en insumos adecuados para el Programa. También hubiera sido clave involucrar a redes de investigadores como las del CIDE para darle solidez a la información disponible, a la manera en cómo se estructuró el Programa, para analizar la pertinencia, la factibilidad de propuestas y poder realizar consultas más técnicas sobre la pertinencia de las herramientas públicas (Diagnóstico y Programa)<sup>136</sup>.

Se mencionó que para la última parte del Programa también hubiera sido importante involucrar a representantes de los entes públicos del gobierno para abordar las diferentes aristas y dar solución integral a los problemas que se habían detectado en el Diagnóstico<sup>137</sup>; como entes públicos descentralizados, paraestatales, fideicomisos y programas estratégicos del GDF. En el mismo tenor de las instancias públicas, mención especial merecieron los órganos descentralizados y desconcentrados, así como otros OPAS como el Info-DF, la PAOT, la CGMA, la EAPDF o la SF. Hubo coincidencia respecto al involucramiento que debió promoverse de las delegaciones, donde recaen programas y presupuesto<sup>138</sup>.

136. EAC10.

137. EAC13.

138. EAC10, EAC11.



Si bien fue recurrente la mención de que hizo falta la participación de más OSC con perfil de trabajo en políticas públicas y conocimiento técnico y más fino sobre administración pública<sup>139</sup>—incluso como parte de la identificación de limitaciones internas—. La opinión se divide entre quienes valoraron que dicho conocimiento era responsabilidad del gobierno y no de las organizaciones, cuyo aporte era necesario en otro sentido, para lograr obtener la riqueza de diversas miradas y especialidades, por eso fue un proceso intersectorial<sup>140</sup>.

139. EAC12.

140. EAC9.

## 2.3.2. Importancia del proceso participativo

### a) Importancia de haberse generado un proceso participativo para el diseño del Programa

De igual forma para la elaboración del Programa, las y los actores clave consideraron que fue sumamente importante la participación de la sociedad civil. Subrayaron que contribuyó a enriquecer sus contenidos pues se proyectó en las líneas de acción un mayor alcance de los compromisos que debían adoptar los entes públicos.

Además, coincidieron en que la participación de las OSC en el CC representó un contrapeso en muchas decisiones de contenido, enfoque y exigibilidad; posicionando y defendiendo propuestas que se presentaron en los foros y en las Mesas Intersectoriales; aportando argumentos en las discusiones al interior del CC cuando algunos entes públicos no querían aceptarlas<sup>141</sup>, por ello fue de gran trascendencia que en todas las reuniones del Comité hubiera presencia de OSC, atentas a cómo quedaban redactadas las cosas<sup>142</sup>. También fue muy importante la participación para visibilizar la fortaleza de la sociedad civil en la ciudad de México, y por supuesto, lograr la generación de un Programa ciudadano, no sólo de gobierno, como era la forma unívoca de hacer política pública a nivel nacional<sup>143</sup>.

Se mencionó como aprendizaje el que sobre la marcha se identificó que las OSC necesitaban conocer sobre temas de programación, de cómo funcionaban las instancias de gobierno, “ahí es donde de repente nos quedamos un poco perplejas o sin mucho campo de acción”<sup>144</sup>. La lección aprendida fue entonces que los requerimientos de estos procesos van superando las capaci-

141. EAC4; EAC1bis.

142. EAC7.

143. EAC1.

144. EAC7.

“(...) ahí es donde de repente nos quedamos un poco perplejas o sin mucho campo de acción”.

dades que tienen las propias organizaciones, en tiempo, en personal, pero en conocimiento de temas también, no obstante se ratificó lo “fundamental de que la sociedad civil esté. Y vigile procesos, defienda espacios, defienda que tenga voz y voto”<sup>145</sup>.

Las organizaciones del CCOSC “se propusieron en su momento que más organizaciones participarán, algunas sólo con grados de expertos se les consultaba, pero que se metieran al proceso de elaboración del Programa pues ya fue distinto”<sup>146</sup>. Entonces buscaron el apoyo de otras organizaciones porque vimos que no nos íbamos a dar abasto con toda la situación y fue cuando se integra Católicas por el Derechos Decidir, cuando se integra DECA Equipo Pueblo, porque vimos que no había viabilidad de que sólo estuvieran cuatro organizaciones”<sup>147</sup>.

#### **b) Lo que se logró con la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración del PDHDF**

En general, se reconoció que con la participación de las OSC se logró impulsar un enfoque de derechos humanos en el diseño mismo del Programa, y que, entre otras cosas, la falta de dinero no se fuera un impedimento para no cumplir las obligaciones de los derechos humanos<sup>148</sup>. La participación en el PDHDF reflejó un esfuerzo creativo, propositivo, mucho mayor que el que se necesitó para el Diagnóstico, algo que no se había hecho, ni siquiera en los procesos federales de elaboración de los Programas Nacionales de Derechos Humanos.

A decir de las personas entrevistadas con la participación de la sociedad civil en el Programa se logró: 1) Darle mucha más especificidad y mayor calidad a los contenidos, y aunque se pudo elaborar sin participación no hubieran sido tan ricos los productos que se generaron; 2) Generó identidad ciudadana al PDHDF en grupos específicos de OSC; 3) Generó comunidades dialógicas entre los diferentes sectores que participaron en el proceso, desde el CC hasta el CSyE<sup>149</sup>.

145. EAC7.

146. EAC16.

147. EAC16.

148. EAC4.

149. EAC15.



Con la participación se mostró capacidad de análisis y propuesta de las OSC, pero también las limitaciones que se tienen al momento de concretar estrategias; se recogieron casi todas las propuestas que se hacían, aún con la dificultad de llevarlas a cabo<sup>150</sup>, lo que para algunos era expresión de voluntad política, para otros fue falta de rigor técnico lo que llevó a obtener un producto de gran extensión (2412 líneas de acción), empero, en su momento el tamaño del PDHDF no fue considerado por todos las y los actores del CC un defecto en sí mismo.

Más allá del producto, se logró un mayor acercamiento entre sociedad civil y gobierno, fortaleciendo la confianza, las capacidades, las habilidades, y otros mecanismos de democracia

150. EAC6.

participativa que se requieren cuando tienes una democracia representativa muy débil<sup>151</sup>. Además se percibió como un logro del PDHDF que se reconociera la necesidad de un MSyE con participación de la sociedad civil “porque no podía concebirse una política de derechos humanos sin esa participación”<sup>152</sup>.

151. EAC10.

152. EAC4.

### 2.3.3. Calidad del proceso participativo

#### a) Los órganos, modalidades y/o procedimientos para la participación

La mayoría de las y los entrevistados consideró buenos los órganos y modalidades de participación en el proceso del PDHDF, aunque señalaron que pudieron haberse mejorado los mecanismos de articulación con organizaciones fuera del CC. También consideraron que en esta etapa hubo mayor cautela (o incluso mayor atención) de parte del gobierno que en el Diagnóstico, ya que se trató no sólo de reconocer problemas y obstáculos sino de asumir compromisos para solucionarlos<sup>153</sup>.

#### b) El carácter de la participación de las OSC y organizaciones sociales en el Programa

Al igual que en la etapa de elaboración del DDHDF, hay gran coincidencia en que en el PDHDF la participación fue tanto consultiva, como resolutoria, ejecutoria y fiscalizadora<sup>154</sup>, si bien la participación estuvo mayormente orientada a la incidencia en políticas públicas<sup>155</sup>.

#### c) Factores de importancia para la participación

En la reflexión de los actores sociales clave entrevistados, fueron muy importantes todos estos factores. En particular, fue determinante el que el CC fue un órgano decisorio donde todos los votos contaban por igual y la sociedad civil tuviera una correlación de fuerzas mayoritaria.

##### i. Voluntad política

De igual forma, “había esa posibilidad de interlocución con el Jefe de Gobierno, de plantearle propuestas y que él instruyera o facultara a su representante para operar los acuerdos”<sup>156</sup>.

153. EAC4.

154. EAC13.

155. EAC15.

156. EAC1bis.



El régimen político preexistente en la ciudad de México, con Marcelo Ebrard a la cabeza del GDF, fue un factor muy importante, ya que desde su campaña política consideró importante las relaciones con las OSC, incluso hubo algunos analistas que lo acompañaron en su campaña y que promovieron que ese gobierno que se decía de izquierda tuviera como una de sus dimensiones la relación con las OSC. Se decía, y no sin razón, que un gobierno no puede ser de izquierda si no establece relaciones de colaboración, cooperación, corresponsabilidad con todas las OSC y si no defiende y promueve derechos humanos<sup>157</sup>. Asimismo, coinciden en que hubo entonces una etapa de voluntad política y eso propició un contexto favorable y diferente, que alentó la participación; entre lo destacable de esa voluntad expresa, fue el discurso de compromiso con los derechos humanos, una serie de medidas adoptadas en favor de éstos durante la administración de Marcelo Ebrard, e incluso que se impulsó la Ley del PDHDF porque se quería trascender y no quedar como un Programa sólo sexenal aunque se reflexionó que no parece haberse logrado del todo.

##### ii. Heterogeneidad de los intereses representados

Se abanderaron las agendas propias, de cada organización integrante del CC o del CSyE, pero además “se procuró cuidar al menos en la elaboración del Programa y en la primera etapa del CSyE el interés más amplio”<sup>158</sup>. Esto se vio reflejado en que no se hizo una priorización de temas, en ese momento se acordó que no se eliminaría temas que habían sido propuestos por OSC que se habían invitado a participar, a aportar sus propuestas, “al menos no las OSC, que los sacara GDF, el Tribunal o la Asamblea, pero las OSC del CC no”<sup>159</sup>.

157. EAC3.

158. EAC1bis.

159. EAC2.





### 2.3.4. Desafíos del proceso participativo

#### a) Limitaciones internas y obstáculos externos para la participación de las OSC y organizaciones sociales en el Programa.

En la reflexión de las y los actores sociales clave entrevistados, se reconocen las siguientes “limitaciones internas” y “obstáculos externos” para promover la participación de las OSC y organizaciones sociales y elaborar los propios aportes al Programa.

##### i. Principales limitaciones internas

Se reiteró como limitación interna la falta de recursos económicos y de recursos humanos en las OSC, para participar y tener capacidad de hacerlo de manera sostenida<sup>160</sup>. Las organizaciones no participaron en igualdad de circunstancias<sup>161</sup>, ni siquiera entre ellas, no se diga frente a la infraestructura y capacidad instalada de los entes públicos.

Una de las principales limitaciones internas en esta etapa del proceso fue la falta de mayor conocimiento sobre el funcionamiento de la administración pública, faltaron OSC expertas en derechos humanos y política pública, por otra parte las OSC del CC no contaron con vínculos de personas expertas para absolutamente todos los temas de los que versaba el PDHDF<sup>162</sup>.

Además, fue recurrente la mención de que muchas OSC no están preparadas para incidir en políticas públicas, que no se habían formados cuadros suficientes en ese tema, sólo para reclamar, para exigir, pero no para incidir en políticas

<sup>160</sup>. EAC3.

<sup>161</sup>. EAC7.

<sup>162</sup>. EAC4.

públicas y eso fue una limitante y una desventaja en procesos como éste: “incidir en políticas públicas implica que tienes que conocer un poco más en cómo funciona la administración pública”<sup>163</sup>. Así, tanto para incorporar los aportes de otras OSC como para elaborar los propios, una limitante o debilidad fue que, en conjunto, había un conocimiento todavía muy superficial de los procesos de gestión del gobierno, de la planeación y el presupuesto. No había, y no hubo, mucha experiencia en gestión pública, solo en interactuar entre sociedad civil-gobierno, en hacer informes y recomendaciones, pero otra cosa es entender la asignación de recursos a nivel de lo que significaba la operación e implementación del PDHDF<sup>164</sup>.

##### ii. Principales obstáculos externos

Entre los principales obstáculos externos para incorporar los aportes de las OSC y las organizaciones sociales en el Programa fueron que no siempre se formularon con claridad propuestas de medidas a adoptar que respondieran con algún mínimo de conocimiento de la burocracia gubernamental, es decir, los insumos recibidos de parte de muchas OSC no tenían la calidad adecuada o el nivel de aterrizar en política pública necesario para facilitar su procesamiento.

Se señaló también los obstáculos estructurales, como la falta de recursos económicos para detonar un proceso más amplio<sup>165</sup>. Incluso con los recursos que se obtuvieron de parte del GDF para la elaboración del Programa, hubo retrasos en los pagos para el equipo de la ST, lo que en su momento llegó a hacer una situación muy grave<sup>166</sup>.

<sup>163</sup>. EAC16.

<sup>164</sup>. EAC15.

<sup>165</sup>. EAC13.

<sup>166</sup>. EAC7.





## b) Factores que facilitaron la participación en el proceso de PDHDF

### i. Facilitadores internos

Quienes trabajaban en red o eran parte de una tuvieron ventajas, que si las sabían aprovechar potenciaban su labor<sup>167</sup>, enriquecían y daban mayor consistencia a las propuestas que se llevaban a las Mesas Intersectoriales, e incluso se defendían mejor los temas en el proceso de revisión y aprobación.

Como facilitador interno destacaron que las capacidades, experiencia y propuestas en materia de derechos humanos que como OSC se hicieron en esta etapa de elaboración del Programa<sup>168</sup>. El hecho de que era un grupo no tan grande de OSC, con trabajo previo y que coincidían en algunos otros procesos de incidencia y articulación, también facilitó el diálogo, la confianza y la delegación de responsabilidades entre las organizaciones<sup>169</sup>.

También destacó la mancuerna que se logró hacer con la academia representada en el CC, que constituyó un contrapeso al GDF, el Tribunal o la Asamblea<sup>170</sup>.

### ii. Facilitadores externos

Destacan de manera coincidente entre los actores el papel que jugó la CDHDF en esta etapa, el cual fue fuerte, consistente, sustantivo, desde la etapa previa del DDHDF<sup>171</sup> y la capacidad de las y los demás actores en el CC de acordar por consenso y en general, aunque con algunos matices.

También fue un facilitador externo el que los demás actores del CC hubieran asumido la agenda de derechos humanos (incluyendo la de derechos sexuales y reproductivos) y que pese a diferencias ideológicas no obstaculizaron el avance<sup>172</sup>. Prácticamente todo lo que se aportó se incorporó, “casi, casi lo proponíamos y se

167. EAC16.

168. EAC9.

169. EAC14.

170. EAC11.

171. EAC3.

172. EAC13.

**“lo tenemos que sacar ya porque va a haber un cambio administrativo o lo tenemos que detener tantito porque no es políticamente adecuado.”**

aprobaba y es por ejemplo el capítulo de Infancia, que por la visión que tuvimos en ese momento está estructurado así.”<sup>173</sup>

Algunos actores refirieron que fue un facilitador externo el que hubiera procesos electorales en puerta: “lo tenemos que sacar ya porque va a haber un cambio administrativo o lo tenemos que detener tantito porque no es políticamente adecuado.”<sup>174</sup>

### iii. Persistencia de los facilitadores internos o externos en la actualidad

Sí persisten algunos facilitadores en el caso de las OSC, pero del lado del GDF y de la CDHDF se observaron serias dudas; incluso se reconoció la transformación de roles de ciertos actores como la CDHDF y el GDF; hasta en un mismo sexenio, con el propio Marcelo Ebrard hay un antes y un después del PDHDF. No obstante, se consideró una ventaja que el proceso del PDHDF sea algo institucionalizado y obligatorio por ley y que no sea voluntad de un servidor público; antes no había eso, ni siquiera había la noción institucional de que los derechos humanos se tienen que cumplir aunque sea formalmente<sup>175</sup>. De otro lado, también se identificó que existen grandes desventajas: desinterés, baja credibilidad desde las organizaciones sociales en que por el PDHDF y su Mecanismo de Seguimiento y Evaluación se resuelven los obstáculos para el cumplimiento de los derechos humanos o de que se incida en la transformación del entramado político de alto nivel en el D.F.



173. EAC16.

174. EAC10.

175. EAC15.

La etapa de seguimiento y evaluación del PDHDF inició una vez que se presentó públicamente el PDHDF, en agosto de 2009, sin embargo, desde ese momento y hasta finales de 2012 se diferencian dos grandes momentos en el que se consolidó el MSyE.

El **primer momento** comprende de agosto de 2009 a mayo de 2011, en el que una vez publicado el Programa y previo a la promulgación de la Ley del PDHDF<sup>176</sup>, se definió una primera estructura y funcionamiento del MSyE en el convenio interinstitucional por el que se crea el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal — firmado el 12 de marzo de 2010. La estructura que en la práctica operó fue: 1) El Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE); 2) El Equipo Técnico Operativo (ETO) y el Equipo Orientador de la Implementación (EOSI) y 3) Los Espacios de Participación (EP), integrados por: los Comités de Seguimiento (CS) y las Mesas Interinstitucionales para la Implementación (MIIM). En el transcurso de casi dos años se avanzó para consolidar el proceso llevado desde la elaboración del Diagnóstico hasta institucionalizarlo en una Ley que trascendiera y avanzara en instituir una política de derechos humanos.

El **segundo momento**, para fines de esta Memoria, comprende de junio de 2011 hasta finales de 2012, cuando el Mecanismo que venía funcionando a partir de lo acordado en el convenio interinstitucional se formalizó en la Ley del PDHDF<sup>177</sup>, —estableciendo su estructura a través de un Comité de Seguimiento y Evaluación, una Secretaría Ejecutiva (antes el ETO y el EOSI) y Espacios de Participación (antes CS y MIIM)— y su Unidad Ejecutora de Gasto —la Secretaría Ejecutiva— afianzó su operación administrativa y presupuestal.

En cada una de los dos momentos mencionados las OSC participaron proponiendo y elaborando contenidos, haciendo cabildeo, dando seguimiento a los acuerdos establecidos y constituyendo los grupos de trabajo. Además de realizar procesos de elección participativos para renovar a las organizaciones integrantes del CC y del CSyE<sup>178</sup>; asimismo se convocó a OSC, organizaciones ciudadanas o sociales para participar en un primer momento en los CS y MIIM, y posteriormente en los EP.

176. La Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de mayo de 2011.

177. Artículo 16 y 17 de la Ley del PDHDF.

178. El primero proceso de renovación se realizó en 2010 y el segundo en 2012.

# 03

## Proceso participativo en la construcción del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF



### 3.1. Constitución del MSyE: antecedentes y primer momento

Siendo la primera recomendación general del DDHDF la elaboración de un Programa, la segunda recomendación general fue: **“Crear un mecanismo de actualización del Diagnóstico y de seguimiento y evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal”**, considerando lo siguiente:

- Con el fin de asegurar la continuidad del *Diagnóstico* y una adecuada ejecución del Programa, se requiere conformar un mecanismo plural y participativo de actualización, seguimiento y evaluación tanto del *Diagnóstico* como del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Este mecanismo tendría como tarea la actualización de la información del *Diagnóstico*, y la realización de análisis más amplios sobre los derechos, grupos de población o temas que fueron abordados, y sobre aquellos que no se pudieron abordar.
- Asimismo, el mecanismo que se implemente deberá contar con instrumentos para medir de manera periódica los avances en el cumplimiento de los objetivos y acciones contempladas en el Programa a través de indicadores específicos, y de evaluaciones de resultados e impacto; además, analizará los retrocesos o estancamientos y propondrá las medidas correctivas necesarias<sup>179</sup>.

El Mecanismo se constituyó en los términos de lo estipulado en el Capítulo 34 del PDHDF<sup>180</sup> y en el párrafo IV de la sección de compromisos del referendo de la *Carta Compromiso*<sup>181</sup>, firmada el 25 de agosto del 2009. En sesión extraordinaria el CC —20 de octubre de 2009— acordó impulsar un proceso crear el Mecanismo, el cual debería estar integrado para el 31 de enero del siguiente año (2010), y que “mientras no se estableciera un sustento legal el MSyE se crearía por medio de un convenio y que su sede se asentará en las instalaciones de la CDHDF”<sup>182</sup>.

No obstante que fue hasta marzo de 2010 que se formalizó la estructura y funcionamiento del MSyE, desde octubre y noviembre del 2009 el CC inició el proceso de diseño del Mecanismo, elaborándose el documento de *Constitución, mandato y atribuciones del MSyE del PDHDF*. En diciembre de 2009 en la 45ª sesión ordinaria del CC se aprobó la creación del MSyE con el mandato de<sup>183</sup>:

179. Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, Capítulo 41. Recomendaciones generales, página 890.

180. Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, D. F., 2009, p. 1201.

181. La Carta Compromiso en la Sección IV señala: “Los entes públicos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas firmantes, con el acompañamiento de la OACNUDH, se comprometen a definir los principios y la convocatoria para la integración del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, garantizando una amplia participación de los distintos sectores sociales para su definición. La convocatoria se emitirá a más tardar en el mes de noviembre del 2009 a fin de que el mecanismo de seguimiento se integre a más tardar el 31 de enero de 2010”.

182. Acta de la Décimo segunda sesión extraordinaria realizada el 20 de octubre de 2009.

183. Acta de la Cuadragésima Quinta Sesión Ordinaria del Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 13 de noviembre de 2009.

- Dar seguimiento a la implementación del PDHDF.
- Coadyuvar con las instancias ejecutoras<sup>184</sup> en la implementación del PDHDF.
- Evaluar el diseño, implementación, gestión, resultados, impacto, programación y presupuestación del PDHDF.
- Emitir observaciones, recomendaciones, así como propuestas de política pública a las instancias ejecutoras a partir de los resultados obtenidos del seguimiento y la evaluación del PDHDF.
- Fomentar la participación de las OSC y las organizaciones sociales, instituciones académicas, organismos internacionales de derechos humanos, en el mecanismo, difundiendo y promocionando el PDHDF y las herramientas de participación.
- Coordinarse y articularse con las instancias públicas, OSC y organizaciones sociales, instituciones académicas, organismos internacionales de derechos humanos, iniciativa privada, instituciones de generación de información, entre otras, a fin de facilitar el trabajo del mecanismo.
- A mediano plazo, actualizar el Diagnóstico y el PDHDF.

El CCOSC realizó reuniones de trabajo, para imaginar y definir la estructura y funcionamiento del MSyE, elaborando una propuesta que presentó al CC en la sesión mencionada. La propuesta mencionada incluyó, entre otros aspectos, los siguientes<sup>185</sup>:

184. Instancias ejecutoras del PDHDF: ALDF, CDHDF, GDF, TSJDF, IEDF, TEDF, INFODF, JCADF, TCADF, UACM y Delegaciones Políticas del Distrito Federal.

185. Acta de la Cuadragésima Quinta Sesión Ordinaria, Op. cit., 13 de noviembre de 2009, pág. 3.

- Mantener la paridad del número de votos que tengan las instituciones públicas y sociedad civil, por lo que se acordó ajustar el número de votos de la sociedad civil una vez que se definiera el número de votos de las instituciones públicas (dependiente de las atribuciones legales de las Delegaciones). Quedando cuatro lugares para las OSC, uno quedó establecido para el CCOSC.
- Delimitar las atribuciones del ETO para el seguimiento y evaluación, en donde el Comité aprobaría el modelo de evaluación y seguimiento.
- Crear un área de Enlace y Difusión.
- Destinar presupuesto para el funcionamiento del MSyE (salarios, equipos y material de trabajo, fondos para consultorías externas, publicaciones y recursos para el funcionamiento de los EP).

Con respecto a los EP, el CCOSC propuso que estos fueran instancias que “promovieran espacios de análisis e interlocución entre OSC y organizaciones sociales de derechos humanos, representantes de los órganos de gobierno del D.F. y demás instancias responsables de la ejecución del PDHDF, para el seguimiento a la implementación de las líneas de acción del Programa”<sup>186</sup>. Además, propusieron que las atribuciones de estos fueran:

- Articular a organizaciones de diversa índole que participaran directamente en los grupos que se formen para el seguimiento de las líneas de acción del PDHDF por derecho o grupo de población.

186. Presentación “Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Propuesta del CCOSC, 13 de noviembre de 2009. Diapositivas 7 y 8.

- Posicionar el proceso de seguimiento y evaluación en la ciudadanía y otras OSC y organizaciones sociales.
- Generar sinergias con el CSyE para establecer las prioridades de seguimiento y evaluación por cada derecho y grupo de población.
- Generar sinergias y acuerdos para la promoción de la agenda legislativa.

Sin embargo, ante la propuesta del CCOSC sobre los EP, el CC llamó la atención sobre algunas preocupaciones como el tener cuidado de no generar confusión entre los EP y el CSyE; no generar estructuras que no respondieran a las necesidades metodológicas del Mecanismo o generar falsas expectativas; que la participación de la sociedad también podía darse a través de encuestas, censos u otros mecanismos; que los modelos de evaluación y seguimiento podrían requerir la colaboración cercana de organizaciones especialistas en ciertos temas; que no podrían generarse acuerdos entre el CSyE y los EP, porque estos últimos no constituían parte del órgano político; y que se valoraría si se cubriría el total de derechos y grupos de población en función del modelo de evaluación y seguimiento que se acordara<sup>187</sup>.

A través del convenio interinstitucional, *Por el que se crea el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*—firmado el 12 de marzo de 2010— se definió su estructura final y se sentaron las bases de su funcionamiento, así como la colaboración entre las partes integrantes del CSyE hasta el 31 de diciembre de 2010. Las partes que firmaron el convenio fueron los órganos de gobierno del D.F.: GDF, TSJDF y ALDF; la CDHDF; cuatro instituciones académicas: la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México (Flacso-México), la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), la Universidad Iberoamericana (UIA) y la Universidad Panamericana (UP); las cuatro OSC titulares: el CCOSC; el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. (Copevi), Gesoc Agencia para el Desarrollo, A.C.; Propuesta Cívica, A.C.; y las tres organizaciones suplentes: la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) y el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD); más la OACNUDH como observadora permanente.

El Convenio plasmó la transformación del CC en el MSyE; sentó compromisos de los distintos órganos de gobierno de la ciudad para favorecer su trabajo independiente a partir del 2010, primer año de implementación del PDHDF y el impulso de instrumentos que formalizarán la obligatoriedad del PDHDF, incluyendo el cabildeo de una Ley que asegurara la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

187. Acta de la Cuadragésima Quinta Sesión Ordinaria del Comité Coordinador, Op. cit., 13 de noviembre de 2009, pág. 3.

Cabe decir que además del convenio interinstitucional para la creación del MSyE, se impulsaron acuerdos de los tres órganos del D.F.—ejecutivo, legislativo y judicial— que establecieron su compromiso para implementar las líneas de acción del Programa, de tal suerte que la observancia obligatoria de éste quedó establecida mediante:

- *Acuerdo por el que se establece la obligatoriedad del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal para los entes públicos, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades del Distrito Federal, en los términos que se menciona, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 26 de agosto de 2009.*
- *Acuerdo 35/2009. Del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por el que se aprueba que la CDHDF asuma el compromiso de la implementación de las líneas de acción que le corresponderán del Programa de Derechos Humanos. Acta No. 8/2009, 13 de agosto de 2009.*
- *Acuerdo emitido por el pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en sesión de fecha veinticinco del mes de agosto del año dos mil nueve, por el que se aprueba que el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura ambos del Distrito Federal, asuman el compromiso de la implementación de las líneas de acción que les corresponden del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Boletín Judicial No. 156, viernes 18 de septiembre del 2009.*

En cuanto al **presupuesto** para el funcionamiento del MSyE, una preocupación permanente de las OSC fue el que se garantizará. No obstante que el GDF desde el inicio del proceso en 2007 venía destinando recursos económicos al proceso, a través de pagar el salario del pequeño equipo que estuvo a cargo de la Secretaría Técnica del CC —CDHDF— y de proporcionar un recurso a las OSC para acciones de difusión del proceso; para las OSC fue fundamental que dicho recurso se ampliara, pero además que el recurso económico fuera explícitamente etiquetado para el funcionamiento del nuevo órgano. Además de garantizar el recurso, las OSC también llamaron la atención sobre la importancia de que este fuera administrado por la CDHDF, como órgano garante e imparcial del proceso.

En octubre de 2009 el CC propuso que la CDHDF solicitará a la ALDF presupuesto para el desarrollo de las actividades del MSyE, por lo que para el ejercicio presupuestal 2010 quedaron aprobados dentro del presupuesto destinado para la CDHDF, 8 millones de pesos destinados para el funcionamiento del Mecanismo<sup>188</sup>; posteriormente en sesión ordinaria del Consejo de la CDHDF —el 21 de enero de 2010— se ratificó el uso del recurso con el mismo fin. Además, de este presupuesto se destinarían 400 mil pesos para los trabajos de difusión de las OSC integrantes del CSyE.

188. Artículo 8 del “Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2010”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de diciembre de 2009.

Una vez garantizado el presupuesto en la práctica la estructura de funcionamiento que adquirió el MSyE fue:

### — 1 Equipos técnicos ETO y EOSI.

La Secretaría Técnica del Comité del anterior Comité Coordinador —entonces a cargo de la CDHDF— que realizó las tareas de análisis, investigación, recopilación de información, procesamiento de la misma y elaboración de contenidos, se transformó, primero, en el Equipo Técnico Operativo y, posteriormente, se sumó la constitución el Equipo Orientador para la Implementación.

### — 2 Comité de Seguimiento y Evaluación: renovación de las OSC.

El CSyE sustituyó al CC como órgano político decisorio, para lo cual se ratificó la participación de las y los representantes de los tres órganos de gobierno y se renovó y amplió la participación de las OSC en el mismo.

El CC estuvo integrado por tres representantes de las OSC y sus respectivas suplencias (que fueron las que constituyeron el CCOSC), dos representantes de academia, un representante del GDF, un representante del TSJDF, un representante de la ALDF, la CDHDF, todos con voz y voto. Y para la integración del CSyE y con la finalidad de que hubiera una integración balanceada entre instituciones públicas, academia y sociedad civil, se asignaron cuatro lugares (con voz y voto) a las OSC. De estos lugares, se abrieron a concurso tres lugares y uno quedó reservado para el CCOSC.

### — 3 Espacios de Participación para el Seguimiento del PDHDF

Los mecanismos o espacios que se generaron para la elaboración del Diagnóstico y el Programa —mesas, foros, consultas con personas expertas— se configuraron en los llamados Espacios de Participación para el Seguimiento del PDHDF: Comités de Seguimiento y Mesas Interinstitucionales para la Implementación. Los EP se concibieron como espacios sustantivos para recuperar los aportes de las OSC que desarrollan diversas labores de vigilancia social del Programa.

La necesidad de garantizar la participación de la sociedad civil en el seguimiento y la evaluación del PDHDF surgió de la visión de las OSC del CC por exigir el cumplimiento de los derechos humanos y fortalecer el proceso democrático de la toma de decisiones del Estado; por reconocer el aporte que realiza la sociedad civil a los instrumentos de política pública —sustentadas en expertis en temas específicos, desarrollo de procesos de capacitación y construcción metodológica, cercanía con la ciudadanía y trabajo territorial; y por construir canales de interlocución para incidir en la definición y orientación del ejercicio de gobierno.

A decir de ellas mismas: “el aporte consistió en abrir y consolidar espacios de interlocución con

el potencial de una relación crítica y propositiva entre la sociedad y el Estado para su democratización, crear espacios mayores para una participación ciudadana más amplia y profunda, que incluyera la rendición de cuentas, la modificación de objetivos y contenidos de las políticas y la decisión sobre la asignación presupuestaria, así como el ejercicio pleno de los derechos humanos para todas las personas”<sup>189</sup>.

En este marco, además de las acciones de incidencia, vigilancia y exigibilidad que las OSC del CC realizaban en el marco del proceso, se definió como estratégico dos acciones en el marco de la constitución del MSyE: a) Incorporar nuevas organizaciones al CSyE y b) Impulsar un seguimiento participativo a la implementación del PDHDF a través de impulsar la creación de los Espacios de Participación.



<sup>189</sup>. Boletín informativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil Integrantes del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF, Boletín 4, noviembre- diciembre de 2010, p. 4.

### 3.1.1. Proceso de elección de las OSC integrantes del Comité de Seguimiento y Evaluación del MSyE

De acuerdo con el compromiso asumido por el CCOSC de renovar y ampliar la participación de las organizaciones en la integración del MSyE<sup>190</sup>, se emitió el 4 de diciembre de 2009 la *Convocatoria a organizaciones civiles y sociales para postularse como integrantes del Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* dirigida a organizaciones radicadas en el D.F. para ocupar tres lugares de los cuatro lugares que ocuparían las y los representantes de las OSC en el CSyE.

Las organizaciones que formaron parte del CC —GIRE, Fundar, REDIM (organizaciones titulares) y CDD, Centro Vitoria y Equipo Pueblo (organizaciones suplentes) — que a su vez constituyeron el CCOSC, reafirmaron la importancia y pertinencia de la participación de otras OSC para conservar y garantizar el carácter participativo del proceso. Al mismo tiempo, con la finalidad de recuperar la experiencia acumulada y dar continuidad al trabajo realizado desde 2007, las organizaciones del entonces CC acordaron no buscar en lo individual un asiento dentro del nuevo CSyE pero si propusieron al pleno del CC que el CCOSC asegure un lugar —uno de los cuatro lugares destinados a las OSC, lo cual fue aceptado.

La elección de las organizaciones que integrarían el CSyE se realizó el 22 de enero de 2010, previa convocatoria a finales de 2009, a través de un proceso de elección público y transparente el cual consistió en:

<sup>190</sup>. Compromiso establecido en la Sección IV de la Carta Compromiso firmada el 25 de agosto de 2009 por el Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, que a la letra estableció: "Los entes públicos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas firmantes, con el acompañamiento de la OACNUDH, se comprometen a definir los principios y la convocatoria para la integración del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, garantizando una amplia participación de los distintos sectores sociales para su definición. La convocatoria se emitirá a más tardar en el mes de noviembre del 2009 a fin de que el mecanismo de seguimiento se integre a más tardar el 31 de enero de 2010".

**PDHDF**  
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal  
Mecanismo de Seguimiento y Evaluación

El Comité de Seguimiento y Evaluación, a través de su Secretaría Ejecutiva, bajo lo dispuesto en los artículos 22, 23 y 24 de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y los artículos 24, 29 y 30 del Reglamento del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, emite la:

## Convocatoria

para la integración e instalación en el mes de abril de los

### ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

- Personas con discapacidad
- Personas víctimas de trata
- Mujeres
- Poblaciones callejeras
- Trabajo
- Libertad de expresión
- Infancia
- Agua
- Acceso a la justicia, debido proceso, libertad, integridad y seguridad personales
- Pueblos y comunidades indígenas
- Educación
- Igualdad y no discriminación
- Derechos políticos
- Salud, sexuales y reproductivos
- Jóvenes
- Personas adultas mayores
- LGBTTTI
- Interdelegacional
- Acceso a la información
- Personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo

**Objetivo:**  
Ampliar y articular la participación de instituciones académicas, organizaciones civiles y sociales, organismos internacionales de derechos humanos e instancias ejecutoras del PDHDF para aportar y coadyuvar en el seguimiento a la implementación del Programa, procurando que tengan un carácter intersectorial.

**REQUISITOS:**

- Carta de exposición de motivos sobre la relevancia del derecho o grupo de población en cuestión, fundamentando el por qué debiera instalarse dicho espacio y rubricada por el/la representante legal o equivalente; deberá estar dirigida al Comité de Seguimiento y Evaluación.
- CV y datos de contacto de la organización (es) solicitante (s). (Preferentemente).

**FUNCIONES:**

- Compartir, analizar y discutir información y avances del seguimiento del Programa que se haga desde la sociedad civil, la academia, y del propio Mecanismo para retroalimentarlo vía la articulación con la Secretaría Ejecutiva y el Comité.
- Contribuir a la definición de prioridades en cuanto a las líneas de acción por cada derecho y grupo de población del Programa, y
- Generar sinergias para la vigilancia social de las líneas de acción del Programa.

1. Emisión de la convocatoria, en la cual se solicitó como documentación:
  - a) Carta de postulación con exposición de motivos (máximo 2 cuartillas) firmada por la dirección o coordinación de su organización.
  - b) Formulario debidamente contestado con información que demostrará el cumplimiento de los criterios de elegibilidad.
2. Se establecieron criterios para la elegibilidad de las organizaciones participantes:

- Que trabajaran en la promoción y/o defensa de los derechos humanos, especialmente de alguno(s) de los derechos y/o grupos de población comprendidos en el PDHDF.
- Que contaran con experiencia de trabajo en el Distrito Federal, aunque no fuera de manera exclusiva.
- Que consideraran la implementación, el seguimiento y la evaluación del PDHDF estratégicas para su organización y por tanto se dispusieran a dedicar a ello parte importante de su trabajo durante los próximos años.
- Que tuvieran conocimiento y utilizarán en su trabajo los estándares, instrumentos y/o mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, y por tanto su trabajo y posiciones fueran compatibles con éstos.
- Preferentemente, que hubieran participado o aportado en el proceso de elaboración del DDHDF y/o del PDHDF, o que estuvieran en conocimiento de su contenido, naturaleza, alcance y suscriban sus estrategias y líneas de acción.
- Que conocieran y manejaran el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas y/o alguno de los enfoques o estrategias transversales considerados en el PDHDF: género, igualdad y no discriminación, sustentabilidad, participación ciudadana, coordinación y articulación, presupuesto, transparencia y acceso a la información, accesibilidad, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos.
- Que tuvieran conocimiento y/o experiencia demostrada en interlocución, cabildeo incidencia y/o monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas públicas, legislación y/o presupuesto público.

- Preferentemente, que formaran parte de redes, coaliciones o articulaciones más amplias y/o representaran a una o más de éstas y/o tuvieran capacidad demostrada para informar, vincularse y articularse con otras OSC y organizaciones sociales.
  - Que tuvieran como mínimo experiencia de tres años de trabajo como organización.
3. La CDHDF y la OACNUDH- México fungieron como testigos de la jornada de elección.
  4. Las organizaciones del CC fueron testigos de honor del proceso y en la jornada de elección realizaron el conteo público de los votos realizados.
  5. Se realizó una jornada de elección. En donde las organizaciones elegibles expusieron en intervenciones de máximo cinco minutos sus motivos y expectativas de trabajo en el CSyE ante el resto de organizaciones elegibles. En ese momento, cada organización elegible formuló en una papeleta una terna conformada por las organizaciones que propusiera para el CSyE, pudiendo incluirse ella misma. En este proceso se les solicitó que procuraran pluralidad en cuanto a los temas de especialidad de las organizaciones.

Las papeletas se depositaron en una urna y se procedió al conteo público por parte de representantes de las OSC del CC; quienes obtuvieron los tres primeros lugares en el conteo se constituyeron en las organizaciones titulares del CSyE, y las que obtuvieron el 4°, 5° y 6° lugares respectivamente se designarían como organizaciones suplentes.

El llamado a otras OSC para participar en el CSyE también consistió en establecer claramente el compromiso y papel que se esperaba de las organizaciones que integraran el nuevo Comité, tales como el que se informara a las organizaciones con las que tuvieran interlocución sobre los avances del seguimiento y evaluación, del PDHDF y que promovieran ampliamente la participación y articulación con OSC y organizaciones sociales en el proceso de seguimiento y evaluación.

Este proceso de elección concluyó el 22 de enero de 2010, las organizaciones que ocuparon de **2010** a **2012** los 3 lugares como titulares en el CSyE fueron: Copevi, Gesoc y Propuesta Cívica y como suplentes: la AMDH, el CEMDA y el IMDHD.

### 3.1.2. Lineamientos Operativos para el funcionamiento del CSyE

En abril de 2010 se empezó a discutir sobre los *Lineamientos de Operación para el funcionamiento del CSyE*: “entre las primeras tareas del CSyE destacó la formulación, revisión, discusión y aprobación de sus propios lineamientos de operación, en los que se destacaron, entre otras cuestiones, sus atribuciones, la periodicidad de las asambleas, el procedimiento de convocatoria, la toma de decisiones que privilegiará el consenso entre sus integrantes. El CSyE ha efectuado hasta la fecha tres asambleas ordinarias (abril, mayo y junio) y múltiples sesiones de trabajo en las que se ha ido construyendo la ruta de seguimiento y evaluación del PDHDF y se han socializado los pasos que se han dado sectorialmente para la implementación del PDHDF”.

#### Lineamientos de Operación de los CS

- CS de Agenda legislativa
- CS sobre el Derecho al Agua
- CS sobre los Derechos de la Infancia
- CS sobre los Derechos de las Personas Jóvenes
- CS sobre el Derecho al Medio Ambiente Sano
- CS sobre el Derecho de las Poblaciones Callejeras
- CS de Presupuesto
- CS sobre el Derecho a la Vivienda adecuada

### 3.1.3. Los Espacios de Participación: CS y MIIM

En el primer momento del MSyE se instalaron en 2010 los primeros EP a través de un evento público dirigido a las OSC y organizaciones sociales, con la participación de servidores públicos de los entes públicos responsables de la implementación del PDHDF.

Del 7 al 9 de julio de 2010 el CSyE del PDHDF realizó el “Evento de Instalación de los Espacios de Participación” con la finalidad de generar un seguimiento participativo a partir de la agenda de las OSC y en diálogo con los entes públicos responsables de la implementación del PDHDF. De aquí se materializaron 14 EP, ocho CS y seis MIIM. Estos EP operaron con dinámicas, periodicidad y resultados distintos.

#### Lineamientos de Operación de las MIIM

- MIIM de Capacitación
- MIIM Intercultural- Derechos de las Poblaciones Indígenas
- MIIM Intercultural- Derechos de las Poblaciones Migrantes
- MIIM Interdelegacional
- MIIM Derecho de Acceso a la Justicia
- MIIM Derechos de las Personas Privadas de su Libertad
- MIIM Derechos de las Personas Refugiadas y Solicitantes de Asilo



Los CS buscaron procurar la participación y coordinación entre sociedad y gobierno para dar seguimiento a la implementación del PDHDF, se regían en torno a alguno de los derechos o grupos de población señalados en el PDHDF, lo anterior no excluía la posibilidad de que se erigieron con relación a otros temas que encarnaban aspectos fundamentales para el cumplimiento de los objetivos del Programa. En tanto, las MIIM tenían la finalidad de articular esfuerzos entre los distintos entes públicos responsables de la implementación del PDHDF y orientar la implementación del mismo, mediante del intercambio de buenas prácticas y la retroalimentación interinstitucional en torno a la aplicación del enfoque de derechos humanos en la política pública.

Las OSC del CSyE participaron la Comisión de Metodología del CSyE a través de la cual se retroalimentó el diseño metodológico, los temas y aspectos organizativos para instalar los EP; asimismo para incentivar la participación de las OSC y organizaciones sociales en los EP se elaboraron boletines de difusión y se efectuó el 29 de junio de 2010 una sesión informativa y preparatoria.

Además, las propias OSC del CSyE participaron en:

- MIIM de Capacitación**
  - Gesoc
  - Propuesta Cívica
  - El Caracol
  - Instituto Mexicano de
- MIIM Derechos Humanos y Democracia Interdelegacional**
  - Equipo Pueblo (integrante del CCOSC)
- MIIM Derecho de Acceso a la Justicia**
  - Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria (integrante del CCOSC)

- CS de Agenda legislativa**
  - Fundar (integrante del CCOSC)
  - Grupo Cívico Ciudad de México
  - Propuesta Cívica
- CS sobre el Derecho al Agua**
  - Equipo Pueblo (integrante del CCOSC)
  - CEMDA
  - UPREZ
  - Copevi
  - Unión Popular Valle Gómez
  - COMDA
- CS sobre los Derechos de la Infancia**
  - REDIM (integrante del CCOSC)
  - Infancia Común
  - Propuesta Cívica
  - El Caracol
  - Ednica
  - Visión Mundial de México
  - REINTEGRA
  - Programa Niños de la Calle
  - Acción, Salud y Cultura
- CS sobre el Derecho al Medio Ambiente Sano**
  - CEMDA
- CS sobre el Derecho de las Poblaciones Callejeras**
  - REDIM (integrante del CCOSC)
  - El Caracol
  - Ednica
- CS de Presupuesto**
  - Gesoc
  - Propuesta Cívica
  - Fundar (integrante del CCOSC)
- CS sobre el Derecho a la Vivienda adecuada**
  - Copevi
  - Unión Popular Valle Gómez
  - HIC-AL
  - Equipo Pueblo (integrante del CCOSC)
  - Casa y Ciudad
  - Un techo para mi país
  - Coordinadora Metropolitana de Movimientos Urbanos

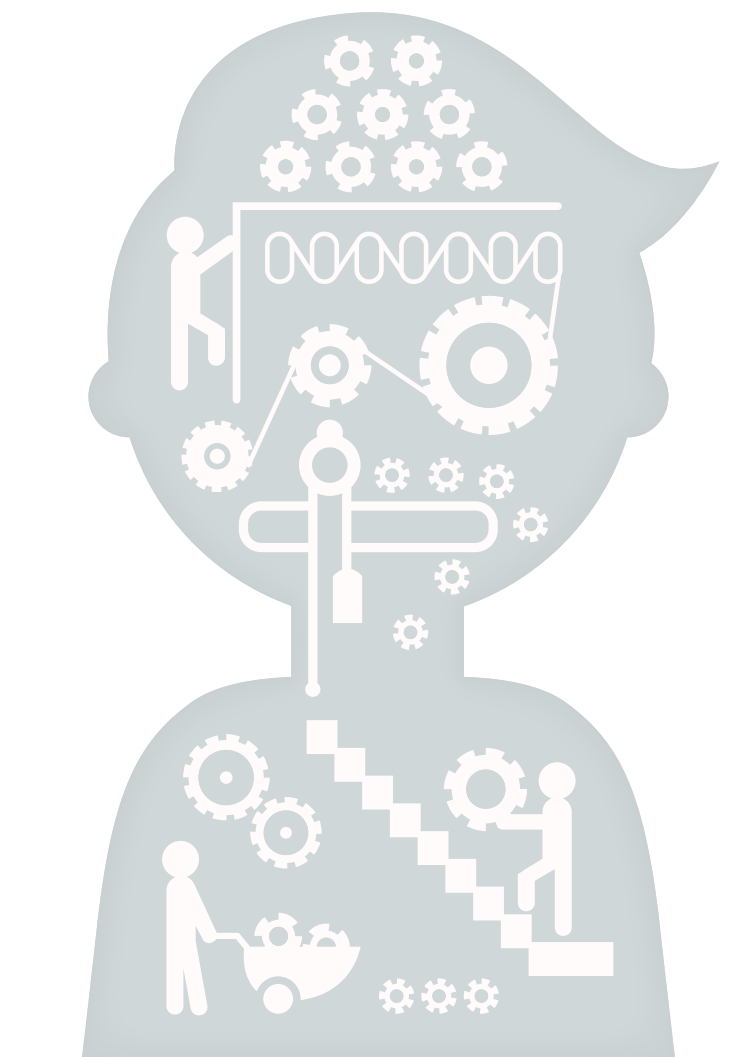
### 3.1.4. Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Tanto la idea de una Ley como la de un Mecanismo se habían concebido en el Comité desde la etapa de elaboración del Diagnóstico y Programa, y las OSC del CC habían participado activamente en la presentación y retroalimentación de propuestas tanto en el seno del propio Comité, como en trabajos paralelos de reflexión con otras organizaciones. Los avances que se tenían al respecto al finalizar el PDHDF se publicaron junto con éste: un esbozo general de lo que debería ser el MSyE del PDHDF fue incorporado como parte IV del Programa<sup>191</sup>, y un Proyecto de Ley de Derechos Humanos se incluyó como anexo “b” de la misma publicación<sup>192</sup>. En los siguientes apartados se dará cuenta brevemente de cómo fueron los procesos participativos que llevaron a la construcción y consolidación de: a) la Ley del PDHDF y b) del MSyE.

Por su parte, el CCOSC emitió un Boletín Informativo en noviembre de 2009 para dar a conocer el estado que guardaba el proceso del PDHDF desde su presentación pública en agosto de ese año, mencionando tanto su aterrizaje en los marcos de política y Programas Operativos Anuales de los entes públicos, el cómo se garantizaría su aplicación obligatoria primero mediante los decretos y acuerdos mencionados, y posteriormente con la aprobación de una Ley que estableciera su obligatoriedad jurídica indepen-

<sup>191</sup>. El contenido de la Parte IV se divide en: propuesta para la composición y mandato del órgano de seguimiento y evaluación; indicadores para la evaluación del cumplimiento de los derechos humanos; seguimiento permanente de programas y acciones; retos de la implementación del Programa. Se puede consultar en: Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, PARTE IV. Mecanismo de seguimiento y evaluación. Capítulo 34. Mecanismo de seguimiento y evaluación del Programa, páginas 1201 – 1223.

<sup>192</sup>. Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, Anexo b. Proyecto de Ley de Derechos Humanos para el Distrito Federal, páginas 1235-1259.



dientemente de los cambios de administración. El CCOSC convocó desde entonces que para el 2010 sería de suma importancia que las OSC y las organizaciones sociales, así como la ciudadanía en general, estuvieran vigilantes del cumplimiento del PDHDF, a fin de exigir y promover que la vigencia de los derechos humanos para las personas que habitamos y transitamos en la ciudad de México fuera una realidad. Asimismo, anunció que para lograr una adecuada implementación del PDHDF se establecería el MSyE del Programa, que trabajaría articulada y coordinadamente con las organizaciones promotoras y defensoras de los derechos humanos en el D.F.<sup>193</sup>

<sup>193</sup>. CCOSC. Boletín Informativo, noviembre 2009.

### 3.1.4.1. Proceso participativo en la elaboración del proyecto de Ley de Derechos Humanos para el Distrito Federal y la consolidación de la Ley del PDHDF (Publicada en Gaceta Oficial del D.F. 30 mayo 2011)

El CC se propuso la elaboración de un proyecto de Ley de Derechos Humanos para el Distrito Federal para responder a la última de las recomendaciones generales del *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal* (Recomendación 16) sobre elaborar una iniciativa de ley “basada en los estándares internacionales de la materia” que pudiera “aclarar y ordenar las obligaciones en materia de derechos humanos del conjunto de las servidoras, servidores e instancias públicas del D.F.”<sup>194</sup> Es así que después de elaborado y publicado el Diagnóstico, el CC acordó cuáles debían ser los objetivos y el contenido de tal Proyecto de Ley, destacando la importancia de llenar los vacíos legales existentes en el D.F. en materia de derechos humanos y buscar la armonización de la legislación local con las normas jurídicas internacionales. No obstante que fue posterior a la publicación del PDHDF y se encontraba funcionando el MSyE que se realizó la promulgación de la tan esperada Ley.

Para realizar esta tarea, el CC conformó un Grupo de Trabajo para la elaboración del proyecto de Iniciativa de Ley de Derechos Humanos —en el que participaron activamente OSC del CC— el cual llevó a cabo 10 sesiones entre el 15 de julio de 2008 y el 3 de febrero de 2009<sup>195</sup>, y a su vez contrató a un par de especialistas<sup>196</sup> que recibieron el encargo de preparar un primer borrador de proyecto de ley, que sería sometido a un proceso de revisión, discusión, retroalimentación y edición más colectivo<sup>197</sup> hasta llegar a su finalización e incorporación como uno de los anexos en la publicación del PDHDF. En particular, el Título II del proyecto de la Iniciativa de Ley que contiene un Catálogo de Derechos, contó con la mayor retroalimentación de OSC especializadas en los diversos derechos, además de las OSC del propio CC.

194. Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, Capítulo 41. Recomendaciones generales, página 895.

195. Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, Anexo c. Relación de reuniones, seminarios y eventos en el marco de la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal 2007/2008/2009, página 1262.

196. A través de la Secretaría Técnica de la CDHDF, se contrató a los abogados Fabián Sánchez y José Luis Caballero, especialistas en derechos humanos, para la elaboración del proyecto de Ley de Derechos Humanos del D.F.

197. Este proceso colectivo se llevó a cabo tanto en el pleno del CC como en el Grupo de Trabajo respectivo, así como en talleres y reuniones de trabajo con organizaciones y especialistas de la sociedad civil y la academia, convocadas por la ST y las OSC del CC en el período referido.

## Estructura del Proyecto de Ley de Derechos Humanos para el Distrito Federal anexo al PDHDF

### Título I

#### Principios generales

(Principios que determinan cómo deben ser interpretadas las normas de derechos humanos, cuál sería el universo de personas protegido por la norma, así como los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de la misma)

### Título II

#### Catálogo de Derechos Humanos

(Reúne los derechos mínimos de los que deben gozar los habitantes del Distrito Federal, basándose en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en el país y la doctrina relacionada con los principales derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como los que de forma específica gozan aquellas personas que el Diagnóstico del Distrito Federal ha identificado como en situación de vulnerabilidad, y que requieren de un reconocimiento especial por parte de la Ley, a efecto de alcanzar el ejercicio de sus propios derechos en condiciones de igualdad. Son mínimos susceptibles de ampliación y complementación por otros cuerpos legislativos)

### Título III

#### De las políticas públicas en materia de derechos humanos

(Principios generales que guiarán el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas: que tengan como fundamento principal a los derechos humanos, que se diseñen con la participación de quienes se interesen y puedan contribuir a ello y a su ejecución y evaluación, que haya acción coordinada entre los distintos actores institucionales y sociales a fin de fortalecer la ciudadanía, la institucionalidad, la Democracia y el Estado de Derecho. Se establece la creación de un órgano que, en el ámbito de sus competencias, se encargará de coordinar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley)

#### Título IV

##### De los recursos económicos en materia de derechos humanos

(Sienta las bases que guiarían la formulación del presupuesto de egresos del Distrito Federal con perspectiva de derechos humanos. Se establece la creación de un Fondo de Reparación del Daño para Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos que sería una herramienta eficaz para lograr que las víctimas de las violaciones de derechos humanos fueran compensadas y, de esta forma, lograr enmendar en uno de los rubros, la injusticia cometida en contra de éstas)

#### Título V

##### De la protección de los derechos humanos

(Para que los derechos humanos puedan ser exigibles en el Distrito Federal propone la creación de un mecanismo jurisdiccional especial: “Juicio de Protección de Derechos Humanos” que pretende ser una vía efectiva de protección de derechos humanos, libre de los formalismos que imperan en el Juicio de Amparo que, a nivel federal, sigue siendo la principal herramienta jurisdiccional de tutela de los derechos constitucionales en México. Se establece el carácter vinculante de las resoluciones de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, y lo referente a la reparación integral del daño como consecuencia de las violaciones de los derechos humanos. Tanto el juicio de protección como la reparación integral del daño, deberán ceñirse a leyes especiales que deberán crearse a la brevedad, para cumplir de forma armónica con la presente ley)

#### Título VI

##### Competencias en materia de derechos humanos

(Lo que corresponde al Gobierno del Distrito Federal, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y a los organismos autónomos)

#### Transitorios

En el anexo b del PDHDF se aclara que: “El Comité Coordinador seguirá profundizando en la discusión de este proyecto a fin de que, dentro del marco de las atribuciones de las instancias públicas del D.F. y con las modificaciones que ello implique, pueda ser presentado como Iniciativa de Ley en la ALDF.”<sup>198</sup> Es así que el CC, y posteriormente el CSyE, continuaron el análisis y discusión de este proyecto e impulsaron su presentación y cabildeo en la IV Legislatura de la ALDF (2009-2012).

El papel de las OSC del CSyE, una vez formalizado el MSyE a partir de marzo de 2010, fue decisivo en la construcción de la agenda legislativa de la Comisión de Derechos Humanos de la ALDF que incluyó el análisis e impulso de este proyecto de Ley. Los trabajos fueron también acompañados por el Grupo de Trabajo de Agenda Legislativa del CSyE, en donde las OSC tuvieron un papel activo.

Resultado de estos trabajos y deliberaciones en la ALDF y en el CSyE se determinó que no era viable promover tal cual el proyecto de Iniciativa de Ley de Derechos Humanos para el D.F. ya que excedía las competencias de la ALDF en cuanto a ciertas materias sobre las cuales sólo el Congreso de la Unión podía legislar, por lo que se optó por promover una Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal que recuperaba una parte sustantiva del proyecto original, especialmente en cuanto al contenido de los Títulos sobre políticas públicas y recursos económicos en materia de derechos humanos. Cabe decir que en todo caso el proyecto de Ley de Derechos Humanos para el Distrito Federal constituyó una importante referencia como primer compendio de derechos humanos en el país, en un tiempo en el que el reconocimiento de estos no había avanzado siquiera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Luego de un arduo proceso de consenso al interior del CSyE sobre los contenidos de la Ley y de cabildeo en la IV Legislatura de la ALDF y, la Ley del PDHDF se aprobó y publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de mayo de 2011<sup>199</sup>. Esta ley establece las bases para la elaboración y actualización del Diag-

<sup>198</sup>. Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, Anexo b., página 1235.

<sup>199</sup>. Posteriormente, la Ley fue reformada y adicionada para precisar el papel de la CDHDF como observadora en el Comité de Seguimiento y Evaluación del PDHDF, publicándose en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 15 de junio de 2012.

nóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como su implementación, seguimiento y evaluación. También establece que los derechos humanos son el fundamento para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el D.F., así como para la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos destinados a su cumplimiento, por lo que los programas, acciones y prácticas de los entes públicos deben asegurar el reconocimiento, la promoción, concreción, protección y defensa de los derechos humanos.

## Estructura de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

### Título I

#### Principios generales

Se trata de una Ley de observancia general en el Distrito Federal cuyo objeto es 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 D.F.; también establece que su aplicación corresponde, en el ámbito de su competencia, a la Administración Pública centralizada y descentralizada del D.F., así como al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los órganos autónomos por ley. (Artículos 1 a 8)

### Título II

#### De las políticas públicas en materia de derechos humanos

Establece que 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. Señala los principios a los que se sujetarán las políticas públicas en materia de derechos humanos y los criterios a observar para la actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. (Artículos 9 a 15)

### Título III

#### Del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Establece los objetivos del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF, las tres partes que lo conforman: I. Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; II. Espacios de participación para el seguimiento del Programa, y III. Secretaría Ejecutiva; así como su integración, atribuciones y funciones. (Artículos 16 al 27)

### Título IV

#### De los recursos económicos en materia de derechos humanos

Establece que el Presupuesto de Egresos deberá asegurar que la planeación presupuestal se realice desde la perspectiva de derechos humanos y el enfoque de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos, acciones y convenios para asegurar la progresividad de los derechos humanos, conforme a los principios establecidos en el Título II de la presente Ley. También establece la prioridad de estos recursos, cuyo monto no podrá ser inferior al del año fiscal anterior. (Artículos 28 al 33)

### Título V

#### De la rendición de cuentas

Señala el deber de presentar informes de actividades y del ejercicio presupuestal del MSyE. (Artículos 34 y 35)

### Título VI

#### De la protección internacional de los derechos humanos

Señala que las resoluciones y sentencias emitidas por órganos y tribunales internacionales de derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano, gozarán de fuerza obligatoria en el Distrito Federal, y que los entes públicos las cumplirán dentro de sus respectivas competencias. (Artículo 36)

### Transitorios

### 3.1.5. Planes de trabajo de las OSC en la etapa del MSyE.

Las OSC electas para el período 2010-2012, reafirmaron a través de la elaboración de planes de trabajo anuales los siguientes compromisos en el marco de su participación en el CSyE:

- I. Designar a una persona representante que sea el enlace permanente entre la organización que representa y el CSyE y que contara con el perfil, poder de decisión y tiempo necesarios para atender todos los trabajos que se desprendan del CSyE del PDHDF.
- II. Mantener comunicación y coordinación permanente con las OSC e instancias integrantes del Comité de Seguimiento y Evaluación.
- III. Informar periódicamente a organizaciones civiles y sociales con las que tuviera interlocución, así como a integrantes de las redes o coaliciones de las que formaran parte, sobre los avances del seguimiento y la evaluación del PDHDF.
- IV. Promover la participación y la articulación de otras OSC y organizaciones sociales en el proceso de seguimiento y evaluación del PDHDF.

Durante dicho período, las OSC realizaron una serie de tareas propias de su labor dentro del Comité, pero también impulsaron acciones para potenciar la participación de otras OSC en el MSyE y en el ejercicio de la vigilancia social del PDHDF. Al mismo tiempo que aportaron en el diseño y funcionamiento del MSyE, imaginaron e impulsaron los EP, se integraron a grupos de trabajo del

CSyE y desarrollaron propuestas de contenido sobre los diversos asuntos, revisaron los ajustes a la iniciativa de Ley del PDHDF y participaron en el cabildeo para lograr su promulgación.

Una de las acciones estratégicas que se fijaron las organizaciones desde un inicio, fue el influir en la constitución del Equipo Técnico Operativo, y posteriormente del Equipo Orientador sobre la Implementación, dada la importancia de asegurar que se generaran las condiciones de mayor transparencia e independencia posibles para la conformación del área técnica del Mecanismo encargada del seguimiento y la evaluación del PDHDF. Asimismo, en sesiones de trabajo donde participaron activamente las OSC, el CSyE definió el procedimiento de selección del coordinador del ETO, preparó la convocatoria, y posteriormente realizó dos rondas de entrevistas a candidatos/as y una sesión de discusión y votación, que finalmente llevó a la selección del titular el 26 de marzo de 2010<sup>200</sup>. Las OSC también participaron en la revisión y retroalimentación del plan de trabajo del ETO, y por supuesto en la preparación del plan de trabajo conjunto del CSyE que era sometido a aprobación en asamblea del Comité.

En cuanto a la creación del EOSI, el CSyE decidió en su Primera Asamblea Extraordinaria del 24 de agosto constituir el Grupo de Trabajo sobre la Implementación, con el objetivo general de “ser un espacio para el intercambio de experiencias, orientación y articulación que respondiera a las necesidades de los entes ejecutores, que surgieran en las Mesas Interinstitucionales para la Implementación del PDHDF (MIIM)<sup>201</sup>, necesidades que las y los servidores públicos venían expresando, tales como:

200. Mtro. Moisés Domínguez fue el seleccionado como coordinador.

201. Del Evento de Instalación de los Espacios de Participación de julio 2010 se constituyeron las Mesas Interinstitucionales para la Implementación (MIIM).

- a) Falta de capacitación en derechos humanos, de apropiación del Programa y de acompañamiento en la implementación del mismo.
- b) La falta de condiciones de las estructuras administrativas y de gestión de los entes públicos, que complicaban la implementación del PDHDF.
- c) Ausencia de mecanismos de implementación del Programa.

En el marco el CSyE aprobó en su Séptima Asamblea Ordinaria del CSyE, realizada el 3 de septiembre de 2010 la creación del Equipo Orientador sobre la Implementación (EOSI) y la selección de sus integrantes, para la realización del objetivo del Grupo de Trabajo e independiente del Equipo Técnico Operativo (ETO). Las OSC participaron activamente en el Grupo de trabajo para la Implementación del PDHDF, quienes coordinaron este Grupo, en un primer momento por el representante de Propuesta Cívica y en un segundo momento por el representante de Gesoc, así estuvo constituido por:

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Católicas por el Derecho a Decidir A. C. (CDD)
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Equipo Técnico Operativo del MSyE.
- Gestión Social y Cooperación A. C. (Gesoc)
- Grupo de Información en Reproducción Elegida A. C. (GIRE)
- Propuesta Cívica A. C.
- Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM).
- Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal.

Aunado a lo anterior, las OSC del CSyE desarrollaron diversas actividades en el marco de su propio Plan de Trabajo anual, con el propósito principal de difundir el PDHDF y promover la participación de más OSC en el proceso del Mecanismo. Estas actividades fueron realizadas gracias a, por un lado, sus capacidades instaladas en términos de conocimientos, experiencia, recursos humanos y materiales, así como sus redes y alianzas temáticas, y por el otro, a los recursos que el CSyE aprobó para la ejecución de sus planes de trabajo anual—con montos equivalentes al 5% del presupuesto anual del MSyE y sobre los cuales a lo largo del proceso se ha rendido cuentas al Comité a través de informes anuales.



Las tres líneas estratégicas de los planes de trabajo anuales de las OSC del CSyE han sido:

Diseño y promoción de la página [www.vigilatusderechosdf.org.mx](http://www.vigilatusderechosdf.org.mx)

- a) **Línea estratégica 1. Apropiación social del DDHDF, el PDHDF y del MSyE.** Consistente en impulsar procesos de apropiación social del DDHDF, el PDHDF y del MSyE mediante la promoción, la difusión y el trabajo directo con organizaciones, movimientos y redes, así como grupos de población específicos.
- b) **Línea estratégica 2. Articulación y ampliación de la participación ciudadana en el MSyE.** Consistente en promover la articulación y ampliación de la participación ciudadana organizada en los espacios de participación del MSyE.
- c) **Línea estratégica 3. Seguimiento participativo del PDHDF.** Consistente en fortalecer las capacidades y acciones de organizaciones, movimientos y redes en el seguimiento e incidencia ciudadana en el PDHDF.

A manera de ejemplo, se enlistan algunas de las actividades desarrolladas en este período en el marco de los planes anuales de las OSC del CSyE:

- Redacción y difusión de Boletines Informativos para OSC sobre el proceso y actividades en torno al MSyE del PDHDF.
- Elaboración, publicación y difusión de la colección de Folletos de divulgación para la vigilancia social del PDHDF, consistente en folletos que resumen cada uno de los 25 temas del Programa (coordinados por DECA Equipo Pueblo).
- Diseño y promoción de la página [www.vigilatusderechosdf.org.mx](http://www.vigilatusderechosdf.org.mx) – Herramientas para la vigilancia social (gestionada por la persona de Enlace de las OSC del CSyE)
- Realización de talleres regionales sobre el PDHDF dirigidos a servidores públicos delegacionales (coordinados por Copevi y DECA Equipo Pueblo).

- Diseño y programación del Portal ¿Cómo vamos?, un Portal de Monitoreo Ciudadano del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal [http://www.vigilatusderechosdf.org.mx/home/?page\\_id=16](http://www.vigilatusderechosdf.org.mx/home/?page_id=16) (coordinado por Gesoc)
- Desarrollo de varios encuentros entre OSC y organizaciones sociales, como el de 2011 denominado “¿Cómo vamos en los derechos humanos en el D.F.?” de balance y perspectivas sobre el PDHDF
- Producción (junto con Planeta Caoss) de tres videos alusivos al Encuentro ¿Cómo vamos en los derechos humanos en el D.F.?
- Participación en actividades de difusión, orientación y sensibilización ciudadana como Ferias de la Transparencia y Ferias de Derechos Humanos.
- Coordinación en 2012 del Foro “Perspectivas del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal: una mirada crítica desde las OSC”.



Feria CDHDF 2012

### 3.2. Hacia la institucionalización del MSyE

Después de publicada la Ley del PDHDF, tuvo lugar la instalación “formal” del Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa el 8 de julio de 2011, coincidiendo con la visita de la Sra. Navy Pillay, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En esa ocasión, las OSC del CSyE dirigieron un mensaje en el que destacaron algunas preocupaciones en cuanto a la implementación del PDHDF:

- Las OSC del CSyE señalaron que habían sumado voluntad y capacidades a este proceso, que colaborar en un Comité intersectorial no había significado en ningún momento negociar los derechos humanos, sino impulsar acuerdos, consensos y alternativas de solución a los obstáculos identificados desde el Diagnóstico para la realización de los derechos humanos de todas las personas que habitan y transitan en el D.F., manteniendo como defensoras y defensores de derechos humanos una postura crítica, independiente y autónoma en todo momento.
- Que a pesar de los avances, el esfuerzo realizado y la voluntad política mostrada, persistían retos, desafíos y obstáculos en el D.F., entre ellos, que los derechos al medio ambiente sano, al agua, a la salud, a la vivienda, a la educación, al trabajo, al debido proceso, al acceso a la justicia, a la libertad de expresión, al acceso a la información, a la consulta, a la seguridad jurídica, entre otros, eran violentados por acciones y omisiones cometidas por distintas autoridades del D.F.
- Que existían leyes e iniciativas de ley regresivas en términos de derechos humanos; que hacía falta un rediseño institucional más profundo que favoreciera un ejercicio efectivo de derechos, así como una mejor programación presupuestal y un uso más eficiente de los recursos.
- Asimismo, que grupos de población como las niñas y los niños, las juventudes, la población de la diversidad sexual, las personas con discapacidad, las mujeres, los pueblos y comunidades indígenas y las poblaciones callejeras, padecían diferentes formas de discriminación.
- Que les preocupaba que el PDHDF, que buscaba concretar una parte de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, se convirtiera en una simulación, toda vez que los compromisos adquiridos por las auto-



Sra. Navy Pillay, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

ridades eran ignorados en aras de intereses económicos o políticos, y no podían omitir la existencia de cuestionamientos de la población y las organizaciones respecto a temas como la realización de obras de infraestructura vial y urbana con impacto ambiental y social, las iniciativas que tendían a la privatización del servicio de agua o a la reducción del enfoque de derechos sociales, la práctica del arraigo, la tortura y el hacinamiento en las cárceles.

Ante esos y otros retos, las organizaciones integrantes del Comité hicieron “un llamado a las y los servidores públicos del D.F., desde quienes tienen mayor responsabilidad en la toma de decisiones hasta quienes operan los programas y servicios, a que las medidas que se adoptaran contribuyeran a que PDHDF se convirtiera en una verdadera política de Estado que lograra trascender la buena voluntad de una administración.”<sup>202</sup>



Asimismo, que grupos de población como las niñas y los niños, las juventudes, la población de la diversidad sexual, las personas con discapacidad, las mujeres, los pueblos y comunidades indígenas y las poblaciones callejeras, padecían diferentes formas de discriminación.

202. Mensaje de las organizaciones civiles con ocasión de la instalación del Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Ciudad de México, 8 de julio de 2011.

### 3.2.1. Los Espacios de Participación

De acuerdo con la Ley del PDHDF de mayo de 2011, los Espacios de Participación tienen el objetivo de ampliar y articular la participación de instituciones académicas, OSC y organizaciones sociales, organismos internacionales de derechos humanos e instancias ejecutoras del Programa para aportar y coadyuvar en el proceso de seguimiento a la implementación del mismo.

#### Los Espacios de Participación en la Ley del PDHDF

**Artículo 22.-** Los espacios de participación tienen el objetivo de ampliar y articular la participación de instituciones académicas, organizaciones civiles y sociales, organismos internacionales de derechos humanos e instancias ejecutoras del Programa para aportar y coadyuvar en el proceso de seguimiento a la implementación del Programa.

**Artículo 23.-** La integración de los espacios de participación para el seguimiento del Programa estará conformado por invitados de instituciones académicas, organizaciones civiles y sociales, organismos internacionales de derechos humanos así como a las instancias ejecutoras del Programa que corresponda, procurando que tengan un carácter intersectorial.

Estos espacios se organizarán temáticamente y sesionarán por convocatoria del Comité con la periodicidad que se requiera, y contarán con la asistencia de la Secretaría Ejecutiva.

**Artículo 24.-** Los espacios de participación tendrán las siguientes funciones:

- I. Compartir, analizar y discutir información y avances del seguimiento del Programa que se haga desde la sociedad civil, la academia, y del propio Mecanismo para retroalimentarlo vía la articulación con la Secretaría Ejecutiva y el Comité,
- II. Contribuir a la definición de prioridades en cuanto a las líneas de acción por cada derecho y grupo de población del Programa, y
- III. Generar sinergias para la vigilancia social de las líneas de acción del Programa, incluyendo la agenda legislativa y el monitoreo del presupuesto con perspectiva de derechos humanos.

Si bien los Espacios de Participación —CS y MIIM— instalados en julio de 2010 estuvieron funcionando hasta diciembre de 2011, durante 2012 ya publicada la Ley del PDHDF los EP prácticamente no pudieron funcionar, ya que su instalación formal, que debía ocurrir a partir de la institucionalización de la SE, se pospuso. El proceso de institucionalización de la SE del MSyE demoró varios meses durante 2012,

incluso después de que fuera publicada la reforma al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal por la que se le adscribió la SE como órgano desconcentrado, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 17 de abril de 2012. Fue hasta mediados de 2013 que los EP pudieron ser reabiertos al ser instalados oficialmente por el Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera el 7 de junio de ese año, no sin antes un arduo proceso de revisión de la metodología de funcionamiento y los resultados que arrojaron en la primera etapa, y la consideración de las propuestas que las OSC hicieron sobre cómo mejorar su dinámica y alcances a través del Grupo de Trabajo del CSyE que se abrió expofeso para ello y el que se abrió a la participación no sólo de las OSC del CSyE actuales sino de OSC que habían sido integrantes tanto del CSyE como de coordinaciones colegiadas de EP en la primera etapa.<sup>203</sup>

El 1 de febrero de 2013, el CSyE acordó en su XVI Asamblea ordinaria la instalación de los EP durante el mes de abril de 2013, conforme a los artículos 22, 23 y 24 de la Ley del PDHDF, y los artículos 10 y 11 del Reglamento del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF, y en consecuencia emitió una convocatoria en la que se dio a conocer su objetivo, funciones y los requisitos que debían cumplir las OSC para solicitar su integración e instalación, y que a la letra decía:

**Objetivo:** Ampliar y articular la participación de instituciones académicas, organizaciones civiles y sociales, organismos internacionales de derechos humanos e instancias ejecutoras del PDHDF para aportar y coadyuvar en el seguimiento a la implementación del Programa, procurando que tengan un carácter intersectorial.

<sup>203</sup>. Entre las primeras, el GT contó con las aportaciones principalmente de la UPVG y el CAM, y entre las segundas, de COPEVI y Equipo Pueblo.

#### Funciones:

- Compartir, analizar y discutir información y avances del seguimiento del Programa que se haga desde la sociedad civil, la academia, y del propio Mecanismo para retroalimentarlo vía la articulación con la Secretaría Ejecutiva y el Comité,
- Contribuir a la definición de prioridades en cuanto a las líneas de acción por cada derecho y grupo de población del Programa, y
- Generar sinergias para la vigilancia social de las líneas de acción del Programa, incluyendo la agenda legislativa y el monitoreo del presupuesto con perspectiva de derechos humanos.

#### Requisitos:

- Carta de exposición de motivos sobre la relevancia del derecho o grupo de población en cuestión, fundamentando el por qué debiera instalarse dicho espacio y rubricada por el/la representante legal o equivalente; deberá estar dirigida al Comité de Seguimiento y Evaluación.
- CV y datos de contacto de la organización(es) solicitante(s). (Preferentemente).
- Los documentos deberán entregarse y enviarse de manera electrónica a los siguientes correos: ep@derechoshumanosdf.org.mx o ep.pdhdf@gmail.com o de manera física en: Jalapa #15, 6° piso. Colonia Roma, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06700. Hasta el 22 de febrero del presente.





En la carta que acompañó a la convocatoria, el CSyE subrayó que esa decisión representaba un paso decisivo para instituir la vigilancia social, que representaba una gran oportunidad para fortalecer la participación de la sociedad civil en la vigilancia y monitoreo del cumplimiento de las estrategias y líneas de acción del Programa; y generar mecanismos de diálogo con las instancias públicas responsables de la implementación del PDHDF para impulsar la incidencia y el seguimiento participativo de las políticas públicas en la ciudad. También explicó que cada EP contaría con una Coordinación Colegiada con representación de los entes públicos y la sociedad civil, con la decisiva tarea de mantener el vínculo con el CSyE y articular una agenda proactiva, que serían acompañadas por la Secretaría Ejecutiva en el desarrollo de sus actividades, y que por tanto, desde el CSyE se invitó a sumarse a este esfuerzo, subrayando la importancia del registro—antes del 22 de febrero de 2013—, de organizaciones, colectivos o instituciones con trabajo y experiencia en los derechos o grupos de población contenidos en el PDHDF para su instalación y trabajos subsecuentes.

Tras la recepción de solicitudes se comprobó el interés de las OSC en la apertura de EP sobre los diferentes derechos y grupos de población abordados en el PDHDF, y la SE inició un proceso de preparación que incluyó talleres o sesiones introductorias con OSC y enlaces de entes implementadores con el fin tanto de informar y sensibilizar sobre el papel y la importancia de los EP, como de perfilar los trabajos de priorización de líneas de acción que serían materia de seguimiento en cada Espacio<sup>204</sup>. La instalación formal de los EP se llevó a cabo finalmente en junio de 2013.

SE inició un proceso de preparación que incluyó talleres o sesiones introductorias con OSC y enlaces de entes implementadores

204. Estos talleres se llevaron a cabo en el mes de abril de 2013.



- ① EP sobre derecho a un medio ambiente sano
- ② EP sobre el derecho al agua
- ③ EP sobre el derecho a la vivienda adecuada
- ④ EP sobre el derecho a la educación
- ⑤ EP sobre el derecho al trabajo
- ⑥ EP sobre el derecho a la salud
- ⑦ EP sobre derechos sexuales y derechos reproductivos
- ⑧ EP sobre el derecho a la igualdad y a la no discriminación
- ⑨ EP sobre el derecho al acceso a la información
- ⑩ EP sobre el derecho a la libertad de expresión
- ⑪ EP sobre derechos políticos
- ⑫ EP sobre el derecho al acceso a la justicia, debido proceso, libertad, integridad, y seguridad personales.
- ⑬ EP sobre los derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión
- ⑭ EP sobre los derechos de las mujeres
- ⑮ EP sobre los derechos de la infancia
- ⑯ EP sobre los derechos de las y los jóvenes
- ⑰ EP sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas
- ⑱ Derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales, travestis e intersex
- ⑲ EP sobre los derechos de las poblaciones callejeras
- ⑳ EP sobre los derechos de las personas adultas mayores
- ㉑ EP sobre los derechos de las personas con discapacidad
- ㉒ EP sobre los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo
- ㉓ EP sobre los derechos de las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial
- ㉔ EP Interdelegacional

En el portal en Internet del MSyE del PDHDF se explica actualmente que los EP “se constituyen por grupos temáticos relacionados con los derechos, grupos de población y estrategias contenidas en el PDHDF, con el propósito de ampliar la participación entre la ciudadanía y los entes públicos para dar seguimiento al Programa. Mediante la construcción de una agenda plural de seguimiento, representan la oportunidad de aportar herramientas y conocimiento para la consolidación de retos de colaboración entre las y los servidores públicos y especialistas en los derechos y grupos de población contenidos en el PDHDF.”<sup>205</sup>

205. Información que presenta el portal en Internet del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, disponible en:

### 3.3. Valoración de actores clave sobre el proceso participativo en el MSyE

En comparación con la valoración que las y los actores clave expresaron con respecto al proceso participativo en la elaboración del Diagnóstico y el Programa, la valoración en la etapa del MSyE se identificó como menos positiva. La valoración de las y los actores clave sobre el proceso participativo en el MSyE se diversificó e incluso se enunciaron varias críticas al mismo.

#### 3.3.1. Participación de la sociedad civil

##### a) Condiciones que se generaron para promover la participación de la sociedad civil en el Mecanismo

El CSyE en el marco del Mecanismo tomó la dinámica de Asambleas Ordinarias formales, se percibió que al inició si constituyó un espacio de deliberación política más que técnica, pero cuando cambió la Secretaría Técnica —entonces en manos de la CDHDF— a Secretaría Ejecutiva —como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno del GDF— se valoró que la deliberación política se diluyó.

Se reconoció que con la existencia de la estructura de la Secretaría Ejecutiva y el recurso contemplado dentro del presupuesto de ésta para las OSC integrantes del CSyE, fueron dos condiciones que permitieron llevar a cabo las reuniones de articulación y de los EP —en otro momento no había para la cafetería, papelería para los documentos de trabajo, o personas encargadas de dar seguimiento a los trabajos, o para apoyar la sistematización de la información.<sup>206</sup>

Se enfatizó que el gobierno tiene que colocar las herramientas y los mecanismos para garantizar una participación efectiva. En esta etapa las y los actores clave identificaron que el proceso resultó en reuniones permanentes, pero sin conocer en qué medida la expertis de las organizaciones sería retomada y tomada en cuenta<sup>207</sup>. Además se percibió que no hubo condiciones para incorporar la participación de las organizaciones debido a:

- La falta de aprendizaje por parte del gobierno en retomar lo que las OSC proponen, si esto no ocurre hay una frustración por parte de las organizaciones.
- No tenían a información; no se vieron reflejadas en lo que pasaba con el proceso; en el ambiente son pocas las organizaciones que tienen el interés

por participar en este proceso<sup>208</sup>, tan sólo en el último proceso de elección fue necesario que el CSyE emitiera dos veces la convocatoria para elegir a las organizaciones suplentes en el CSyE.

- La decisión política de las organizaciones, porque su foco de atención, su agenda, está fuera de la ciudad de México<sup>209</sup>.
- No hubo los mecanismos, las herramientas ni la experiencia para el diálogo, para que los otros escucharan y lo que propusieran las organizaciones sea retomado<sup>210</sup>.

Se distinguió por algunos actores clave que en el momento que se buscó a finales de 2011 renovar por segundo ocasión las OSC que integraban el CSyE, el CCOSC se desintegró: “entonces cada una presenta postulaciones independientes porque algunas organizaciones decidieron que ya no iban a estar en el CCOSC, otras decidieron que querían tener más incidencia no solamente en una coordinación colegiada y se postularon a título individual y se deshace el CCOSC”<sup>211</sup>.

##### b) Actores de la sociedad civil que participaron en el diseño y operación del Mecanismo

Igualmente, en esta etapa del proceso se identificó que los actores que principalmente participaron en el diseño del MSyE fueron OSC y academia, así como la CDHDF y la OACNUDH. En tanto en la operación del Mecanismo se identificó que por el interés primigenio de las organizaciones que integraron el CSyE<sup>212</sup> los EP —CS y MIIM— se pensaron para ampliar e incluir la participación de más organizaciones en el seguimiento.

##### c) Otros actores que hubiera sido clave involucrar en el diseño y operación del Mecanismo

En la parte del MSyE y los EP también se reconoció de parte de las y los actores clave la importancia de involucrar a movimientos sociales al seguimiento del PDHDF, sin embargo, también se precisó que sería difícil mantener su interés si no hay voluntad de los entes públicos cuando se llega a temas complicados<sup>213</sup>.

<sup>208</sup>. EAC14.

<sup>209</sup>. EAC14.

<sup>210</sup>. EAC16.

<sup>211</sup>. EAC16.

<sup>212</sup>. Se refieren a las organizaciones que constituyeron la primera etapa del CSyE. Titulares: el CCOSC, Copevi, Gesoc, Propuesta Cívica, A.C.; y las suplentes: AMDH, CEMDA y el IMDHD.

<sup>213</sup>. EAC5.

<http://www.derechoshumanosdf.org.mx/seccion.php?2-2-1>

<sup>206</sup>. EAC16.

<sup>207</sup>. EAC10.

### 3.3.2. Importancia del proceso participativo

#### a) Importancia de haberse generado un proceso participativo para el diseño y operación del MSyE

Las y los actores clave siguieron considerando importante la participación de las OSC en esta etapa del proceso, de seguimiento y evaluación. El MSyE se identificó como un espacio de diálogo abierto, donde hubo oportunidad de dialogar<sup>214</sup> e incidir. Desde esta perspectiva la participación de las OSC al llegar a la etapa de seguimiento y evaluación provocó que:

- a) La política pública se construyera con la opinión de las OSC o la sociedad civil en general;
- b) Se haya impulsado la implementación del PDHDF en un contexto donde los derechos humanos constituyen parte de la agenda pública del gobierno, pero también se impulsan cuando estos no son parte de la misma; y
- c) Haya una sociedad civil apropiada de un proyecto, que nació en conjunto, lo que dificultaría que el gobierno deje de lado este tema —los derechos humanos—, porque “la importancia radica en que la sociedad civil se ha convertido en la vigilante”<sup>215</sup>.

De igual forma se rescató de las y los entrevistados que, por un lado, el papel de las OSC cambió y, por otro, que se establecieron dos niveles en el que se generó un proceso participativo, uno fue en el propio diseño del MSyE y el otro en su operación, a través de los EP.

#### i. Papel de las OSC

Se identificó que se perdió el papel de las OSC y de todo el CSyE, que constituía en aportar elementos técnicos para el seguimiento y la evaluación. Algunos actores clave recordaron que en la etapa del Diagnóstico y Programa todos los actores del CC aportaron elementos técnicos, “se opinaba sobre la parte técnica, se revisaban metodologías, todas las personas integrantes leían los documentos y aportaban”<sup>216</sup>. Sin embargo, esta dinámica generó desgaste y cansancio, y en la etapa de seguimiento y evaluación las OSC tomaron el papel de exigibilidad y fiscalización, esperando los resultados o avances de la implementación del PDHDF. Al mismo tiempo también se señaló que faltó que las propias OSC definieran y plantearan el cómo iban a realizar la fiscalización en esta etapa del proceso<sup>217</sup>.

<sup>214</sup>. EAC12.

<sup>215</sup>. ELIGE- Aida Marín

<sup>216</sup>. EAC16.

<sup>217</sup>. EAC10.

#### ii. Diseño del MSyE

En su diseño, el proceso participativo se procuró en tanto las organizaciones integrantes del CC aportaron con su expertis y visión a la concepción y operación del Mecanismo y esta fue retomada para lo que quedó institucionalizado. Extrapolando la experiencia del CC, concibiendo las áreas y funcionamiento de la Secretaría Técnica, incidiendo en la aprobación de la Ley del PDHDF, en el exigir al GDF que se destinara presupuesto para el funcionamiento del Mecanismo e impulsando un seguimiento participativo a la implementación del PDHDF a través de la creación e instalación de los EP —CS y MIIM—. Así, se registró que la incidencia fue del más alto nivel, se tuvo oportunidad de dialogar con el Jefe de Gobierno y de que las propuestas planteadas por las OSC se retomaron<sup>218</sup>.

No obstante, se reconoció que en el diseño y operación del MSyE la incidencia solamente fue de los miembros del CSyE, “no es que se abrió una consulta pública para la opinión del resto de organizaciones, fue un proceso que no se consultó más con quienes estuvieron sentados en la mesa”<sup>219</sup>. Esto se explicó porque había la preocupación de que se vertiera una opinión y propuestas con experiencia en el proceso<sup>220</sup>.

#### iii. En la operación del MSyE: los EP

En la operación las y los actores clave entrevistados distinguen entre las organizaciones que han estado en el CSyE y las organizaciones que han estado en los EP<sup>221</sup> o que habían aportado en la elaboración del Diagnóstico y Programa<sup>222</sup>.

Las y los actores clave constataron que los CS y las MIIM fueron espacios ampliados a toda la sociedad civil, por lo que ahí participaron más organizaciones, además de las que integraron el CSyE, pero también dieron cuenta de que “fue una participación no en el diseño del MSyE sino en el seguimiento de las líneas de acción y ahí sí la participación fue muy diferenciada dependiendo de cada uno de los espacios, si eran CS o MIIM”<sup>223</sup>.

<sup>218</sup>. EAC12.

<sup>219</sup>. EAC16.

<sup>220</sup>. EAC11.

<sup>221</sup>. EAC16.

<sup>222</sup>. EAC10.

<sup>223</sup>. EAC16.

### c) Lo que se logró con la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración del MSyE

Participar en la construcción y arranque del MSyE fue una forma de provocar-presionar- garantizar que hubiera acciones concretas para la realización del Programa —no terminar como con la experiencia del PNDH 2004-2006<sup>224</sup>. Por lo que, el MSyE en sí se concibió como un logro<sup>225</sup> del proceso; el que no fuera completamente gubernamental<sup>226</sup>, que se diseñara con la participación de la sociedad civil y que fuera parte del órgano político —el CSyE— y que las OSC obtuvieran cuatro lugares con voz y voto.

La participación de la OSC logró que se abriera un espacio de interlocución sociedad civil- gobierno, al menos formalmente: sentar a las y los servidores frente a las organizaciones y abrir el debate en ciertos temas<sup>227</sup>. Lo que fortaleció las relaciones de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil<sup>228</sup>, y el reconocimiento de las OSC como actoras de interés público, con capacidad de incidir en procesos de política pública<sup>229</sup>.

De igual forma, se apreció que la participación de las OSC del CSyE sirvió de contrapeso muy fuerte para exigencias sustantivas como:

- La creación de la Ley de Derechos Humanos —convertida en la Ley del PDHDF;
- El influir en los criterios establecidos para el perfil y haber participado en el proceso de elección de la SE;

- La inclusión de temas complejos en el seguimiento —desalojos, población callejera, DSyR; y
- El ampliar visiones e incluso cuidar el lenguaje.

A pesar de que no hubo oposición de otros actores para la creación y fortalecimiento de los EP, se apreció por las personas entrevistadas que empujar un seguimiento participativo del PDHDF a través de esos espacios constituyó indudablemente una agenda de mayor interés para las OSC por generar una participación más amplia y de vigilancia social<sup>230</sup>.

A decir de algunos/as actores clave entrevistados, la participación de OSC y organizaciones sociales en algunos EP logró un ejercicio importante de traducción y aterrizaje de las obligaciones generales del Estado en materia de derechos humanos, es decir, la precisión de qué implicaba respetar, proteger, promover y realizar o garantizar un derecho, lo que no se agotaba o reducía a lo señalado en el Programa. Esta fue una fortaleza reconocida incluso por algunos servidores/as públicos/as delegacionales en los primeros dos años del MSyE: “el PDHDF logró ser un compendio de claves, pistas, ejemplos, propuestas de lo que las autoridades tendrían que estar haciendo para avanzar en el cumplimiento de sus obligaciones en cada derecho y derechos de grupos de población.”<sup>231</sup>

De igual forma, la participación tuvo incidencia en algunas materias, decisiones o medidas concretas que le tocaba hacer a los entes en cumplimiento del PDHDF<sup>232</sup>. Y se logró incidir

224. EAC9.

225. EAC4.

226. EAC5.

227. EAC5.

228. ELIGE- Aida Marín

229. EAC12.

230. EAC9.

231. EAC9 y EAC6.

232. EAC9.

en la sensibilización de un periodo administrativo de servidores/as públicos/as, sentando el precedente de que fue distinto hacer un documento con la legitimidad de la sociedad civil y consensado con esta, a no haberlo hecho así<sup>233</sup>.

Finalmente, cabe señalar que un resultado que se observó en algunas organizaciones posterior a su participación como parte del CC o del CSyE fue que buscaron dar seguimiento al PDHDF o difundiendo el proceso a través de elaborar desde su organización proyectos y gestionar recursos para hacer seguimiento a temas relacionados con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales<sup>234</sup>.

### 3.3.3. Calidad del proceso participativo

#### a) Los órganos, modalidades y/o procedimientos para la participación

Los órganos, modalidades y/o procedimientos que se establecieron para garantizar la participación de organizaciones en el MSyE se percibieron como regulares. Si bien se reconoció que se abrió un espacio para la participación de ciertas organizaciones en la elaboración del Diagnóstico y Programa, y que las OSC integrantes del CC y posterior CSyE contaron con un espacio institucionalizado<sup>235</sup> —asambleas y voz y voto en ellas—, se estimó que se dejó de lado otros mecanismos para incluir las ideas de otros sectores de la sociedad, o retomar fuentes de información que recuperaran la percepción social sobre lo que pasaba en la realidad<sup>236</sup>. De otro lado, se valoró que fue positivo el que “todas las organizaciones fueran proclives a abrir los espacios, la apertura hacia la sociedad civil”<sup>237</sup>, pero no necesariamente más espacios y más participación significó más agregación de valor para los procesos de política<sup>238</sup>.

233. EAC10.

234. EAC9.

235. En el marco de la Carta Compromiso o el Convenio que crea el MSyE o la Ley del PDHDF.

236. EAC10.

237. EAC12

238. EAC12.

### i. Metodología de seguimiento y evaluación

Varios actores participantes en el CSyE señalaron que no se partió de conceptos y metodologías compartidas de qué era el seguimiento y qué era la evaluación<sup>239</sup>. Al final no se logró construir ni consensar una metodología<sup>240</sup> que permitirá hacer el seguimiento y evaluación a la implementación del PDHDF<sup>241</sup>, que contara con el aporte de la expertis de las OSC y los entes públicos<sup>242</sup>.

Respecto a los CS se apreció que la metodología de seguimiento derivó en reuniones de revisión de preguntas que se les realizaría a los entes públicos, lo que se interpretó como un fracaso: “la verdad que fue un fracaso en el Comité de Seguimiento sobre Derechos de la Infancia nos reuníamos una vez a la semana para ver qué preguntas les íbamos a hacer a los entes públicos, entonces cada reunión fue revisar preguntas”<sup>243</sup>. Los EP derivaron en reuniones mensuales que conllevaron grandes esfuerzos para todos, pero la metodología de seguimiento desde esos espacios no quedó clara<sup>244</sup>.

### ii. Poca incidencia, pocos resultados

No obstante el avance que significaron los CS, las MIIM y los EP estos han representado un desgaste para las OSC durante los primeros seis meses de trabajo del CSyE en su primera

etapa<sup>245</sup>, por un lado, por la gran demanda de tiempo que requirieron para su seguimiento y, por otro lado, la poca incidencia que se logró frente a las expectativas de cambiar la forma de ejecutar las líneas de acción<sup>246</sup>. Tan sólo en los últimos EP que se instalaron en junio de 2013, se identificó que “después de muchas reuniones de trabajo no se habían visto avances, por lo que hubo organizaciones que decidieron no continuar”<sup>247</sup>.

Distintas valoraciones sobre las MIIM y CS indicaron que resultaron “espacios con más dificultades que posibilidades de dar un seguimiento organizado y sistemático, de repente los Comités parecían espacios de confrontación y desgaste. Las MIIM llevaban otra lógica y finalidad que eran más orientar u acompañar a las y los servidores, sin embargo, también se complejizaban cuando surgían temas tensos como por ejemplo la consulta indígena o sobre las condiciones de las personas privadas de su libertad, en esos temas era difícil avanzar”<sup>248</sup>.

También se valoró que los EP del 2013 se deterioraron en su funcionamiento, debido a los pocos resultados obtenidos en el proceso, y a la poca posibilidad de incidencia que las OSC obtuvieron de ellos<sup>249</sup>. No ha habido manera de realizar un seguimiento que logre incidir, porque quienes asisten a esos espacios no tienen toda la capacidad de decisión, tanto representantes de gobierno como representantes de organización tenían que consultar las decisiones<sup>250</sup>.

245. Se refiere al CSyE que estuvo funcionando con las organizaciones titulares: el CCOSC, Copevi, Gesoc, Propuesta Cívica, A.C.; y las suplentes: AMDH, CEMDA y el IMDHD.

246. EAC1bis.

247. EAC14.

248. EAC2.

249. EAC1bis.

250. EAC14.

### iii. Participación de las OSC

Se observó que no se logró aterrizar toda esa participación en herramientas concretas de incidencia<sup>251</sup>. Algunas OSC que participaron en los EP les faltó conocimiento sobre los contenidos del Diagnóstico, Programa<sup>252</sup>, lo que a decir de algunos actores clave dificultó el seguimiento y agudizó la denuncia.

En algunos EP el nivel de organizaciones que se involucran son poco conocidas, con poco trabajo en políticas públicas<sup>253</sup>, y las organizaciones conocidas están interesadas en otros temas y/o sus vínculos y contactos están en otros lados, no en los EP, así hay intereses diferenciados en la incidencia de políticas públicas. Para algunas organizaciones que son fuertes o que lideran agenda “los Comités no representaron una oportunidad para impulsar esos temas”<sup>254</sup>.

Sumado a lo anterior está el que en términos de construcción de agenda las organizaciones no han construido una agenda prioritaria o común para incidir en las políticas públicas, a pesar de que en los EP de junio de 2013 se pueden recuperar los temas prioritarios de cada organización<sup>255</sup>. “Hay un problema de generación de consensos, es muy difícil cuando la sociedad civil ha tenido muchas dificultades para darle una legitimidad completa al MSyE, hay problema de cultura ciudadana, y ha habido un desaprovechamiento de los EP, algunas OSC van por agendas muy puntuales o para darse visibilidad y no con una agenda integral de derechos humanos; no se ha logrado que sea atractivo para más actores sociales, y muchas OSC siguen desconociendo que existe el PDHDF”<sup>256</sup>.

Asimismo se percibió que la participación fue disímil en el seguimiento, hubo “organizaciones que brindaron aportes y construyen con los entes públicos; otras que sólo estuvieron en el proceso de recibir los informes y opinar sobre estos; y otras que sólo estuvieron como observadoras de lo que reportaban los entes, sin en realidad meterse en las líneas de acción, sino sólo de conocer tal cual”<sup>257</sup>.

Hay una diferencia entre los CS y las MIIM<sup>258</sup>, no era lo mismo “estar trabajando en un Comité que solamente reportaban y se escuchaban los informes a estar en una Mesa, donde sí se trabajaba conjuntamente y se veía directamente lo que se estaba haciendo”<sup>259</sup>. Conjuntamente, se valoró que en los EP instalados en junio de 2013 se

251. EAC12.

252. EAC11.

253. EAC16.

254. EAC2.

255. EAC16.

256. EAC15.

257. EAC16.

258. Instalados en julio de 2010.

259. EAC16.

239. EAC12; EAC14; y EAC11.

240. EAC9.

241. EAC14.

242. EAC16.

243. EAC16.

244. EAC1bis.

está consiguiendo esto último, pero la participación de las OSC es muy desigual en cada EP; en algunos como el de Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, no ha habido participación de organizaciones para el seguimiento al Programa, lo que a decir de un actor clave entrevistado, puede reflejar que no es un tema prioritario o que los temas de ese espacio ya se han avanzado en la ciudad<sup>260</sup>; otro EP que actores clave identificaron con baja participación es el Espacio de Participación Derechos de las Personas Adultas Mayores, en el que se observó que una o dos organizaciones han estado participando.

Respecto a las MIIM se identificó diferencias en su funcionamiento. En la MIIM Interdelegacional se trabajó en temas de capacitación con las delegaciones, que participaron muy activamente, y que a diferencia del último Espacio de Participación Interdelegacional instalado en 2013 se señaló que no está funcionando bien<sup>261</sup>, “en la MIIM las delegaciones si participaban muy intensamente y buscaban como implementar el PDHDF en sus delegaciones”<sup>262</sup>. En tanto en la MIIM Justicia, organizaciones que estuvieron interesadas en participar en la misma encontraron que temáticamente fue difícil vincular el tema de la Reforma Penal al seguimiento del PDHDF, porque no hubo una línea programática sobre ese tema, además de que “por la vía de los hechos el GDF llevaba mucho atraso en la implementación de dicha Reforma”<sup>263</sup>.

De otro lado, otro aspecto que se identificó influyó en que los EP no alcanzaron un nivel de importancia fue porque no respondieron a la realidad de operación del gobierno de la ciudad, sino a una aspiración<sup>264</sup>; “si no se detecta la Unidad específica que ejecute la línea de acción es muy difícil tener incidencia”<sup>265</sup> y en cuanto a los entes públicos, éstos empezaron a ver las líneas de acción como una carga más que una oportunidad para su quehacer gubernamental. Es decir, no bastó con la participación, se debe de recorrer un camino técnico y de voluntades políticas al interior de las estructuras gubernamentales para trascender la administración en turno<sup>266</sup>, por lo que se señaló la importancia de evaluar los EP, así como al MSyE.

“Si no se detecta la Unidad específica que ejecute la línea de acción es muy difícil tener incidencia”

260. EAC16.

261. En referencia a los Espacios de Participación instalados el 7 de junio de 2013 y en funcionamiento hasta finales de 2014.

262. EAC16.

263. EAC7.

264. EAC11.

265. EAC7.

266. EAC10.

## b) El carácter de la participación de las OSC y las organizaciones sociales

Se valoró que la participación en la etapa del MSyE fue consultiva, resolutoria y fiscalizadora.

Fiscalizadora, porque para algunos actores clave era necesario garantizar un proceso objetivo de seguimiento y sustentado en ciertas condiciones institucionales: que el Mecanismo contara con presupuesto y una Ley<sup>267</sup> que le diera sustento. Sin embargo, también se reflexionó que faltó como OSC una estrategia colectiva de fiscalización<sup>268</sup> pues había diferentes intereses desde las OSC del CSyE: “CDD y Fundar se enfocaron a la incidencia; Equipo Pueblo en la promoción, ejercicio y defensa de los derechos; COPEVI en el ejercicio de derechos en el territorio”<sup>269</sup>.

En tanto en el CSyE la participación de las OSC fue resolutoria, la opinión de las OSC tuvo peso, eran parte de las decisiones; había cierto grado de formalidad, por ejemplo, en éste se decidió la creación de la Secretaría Ejecutiva, los contenidos del MSyE, es decir, “la consulta tenía peso de decisión”<sup>270</sup>; las OSC tienen no sólo voz sino también voto y se participó activamente en las definiciones de la Ley, el presupuesto<sup>271</sup>. Pero, se identificó que una vez promulgada la Ley del PDHDF fue ejecutoria porque ya había un sustento legal<sup>272</sup>.

Refiriéndose a los CS generados en el marco del MSyE, la participación fue consultiva porque no hubo voluntad política de parte de los entes públicos<sup>273</sup> para avanzar en la agenda o acuerdos de los espacios.

267. EAC4; EAC10; EAC16; EAC1 Bis; y EAC6.

268. EAC5.

269. EAC6.

270. EAC7.

271. EAC1 Bis.

272. EAC14.

273. EAC5.

### c) Factores de importancia para la participación

#### i. Voluntad política

Para que el proceso se realizara se reiteró como un factor de primera importancia la voluntad política de quien encabece la Jefatura del GDF<sup>274</sup>; tan sólo “la elaboración del PDHDF fue parte de uno de los 100 compromisos que Marcelo Ebrard había establecido en su gestión”<sup>275</sup>. Así, se apreció que hubo voluntad política en tanto:

- Se instaló el MSyE, se promulgó la Ley y se sentaron los actores de los tres ámbitos de gobierno para la interlocución;
- Se instalaron en julio de 2010 los primeros EP —CS y MIIM<sup>276</sup>— y posteriormente en 2013 los segundos EP.
- Hubo una apertura y un reconocimiento gubernamental del valor de las OSC, de su experiencia, su capacidad de análisis, propuesta y no sólo protesta<sup>277</sup>;
- Hubo una apertura importante, hubo reuniones e intercambio con las instituciones involucradas<sup>278</sup>;
- Se respetaron las propuestas;
- Se garantizó presupuesto para la realización del proceso y para la operación del MSyE.

Además, se consideró que la emisión de los dos decretos — uno primero para la creación del Programa y otro segundo para la creación del Mecanismo, así como el Acuerdo “qué obligaba a todas las entes públicos a incorporar estas cosas al procedimiento programático presupuestal de la ciudad, todas las líneas de acción, esto demostró claramente la voluntad política del Jefe de Gobierno. Sin eso, pues no había posibilidades<sup>279</sup>.

A la par se apreció que esa voluntad política ya no existe: “algo distinto sucedió en el Programa General de Desarrollo (PGD) en la administración de Miguel Ángel Mancera, pues la agenda de derechos humanos no ha sido una prioridad en sus acciones de gobierno —más perfilada a una agenda de seguridad en la ciudad de México—. De hecho la consulta para la propuesta de su PGD del D.F. fue una réplica del mecanismo federal en la Consulta

<sup>274</sup>. EAC4; EAC13; EAC15; EAC14; EAC16; EAC12; EAC11 y EAC1 Bis.

<sup>275</sup>. EAC2.

<sup>276</sup>. EAC6.

<sup>277</sup>. EAC8.

<sup>278</sup>. EAC7.

<sup>279</sup>. EAC12.

del Programa Nacional de Desarrollo donde las OSC tuvimos poca incidencia”<sup>280</sup>. Además, de que “no hay clic con OSC ni organizaciones sociales”<sup>281</sup>.

#### ii. Composición de los órganos de participación

A decir de las personas entrevistadas fue muy importante que estuvieran tales actores en la composición del CC y del CSyE, esto “dio diversidad y abrió los ojos a todas las partes. Se permitió el diálogo, una mayor participación y un trabajo cercano por su intensidad”<sup>282</sup>. En los Comités las OSC estuvieron en un buen equilibrio en la toma de decisiones, en el CC con tres votos y posteriormente en el CSyE con cuatro votos. No obstante esto desde otra perspectiva se identificó que el CSyE se volvió una ratificación de lo que sucedió en los CS en cuanto a la falta de efectividad y en el contexto actual del Mecanismo es más conflictual, la sociedad civil está más organizada y es más demandante; hay mucha formalidad pero pocos resultados, “no hay verdadera voluntad de cambiar algunas cosas”<sup>283</sup>. Además, las OSC no tuvieron la posibilidad de incidir en la salida de la CDHDF del CSyE, pues esta información llegó a las OSC hasta que este proceso estaba por iniciarse en la ALDF para reformar la Ley del PDHDF en el 2012<sup>284</sup>; con la salida de la CDHDF se transformó la dinámica del CSyE.

En cuanto a los EP, se señaló que si bien resultaba importante que los EP pudieran continuar estos requieren de mayor voluntad y apertura de las/los servidores públicos que participen en ellos, para que sean receptivos a las propuestas de política o de reformas a la legislación.

Sin embargo, en el MSyE las cosas empezaron a ser lentas, porque la aprobación de la Ley fue un proceso largo desde inicios de 2010 se discutían propuestas y se aprobó hasta mayo 2011, después hasta noviembre del mismo año se aprobó el Reglamento del MSyE<sup>285</sup>.

<sup>280</sup>. EAC1 Bis.

<sup>281</sup>. EAC6; EAC1.

<sup>282</sup>. EAC4.

<sup>283</sup>. EAC12.

<sup>284</sup>. EAC14.

<sup>285</sup>. EAC1 Bis.

“la denuncia es un proceso de inmediatez y la interlocución es un proceso de construcción(...)”

### 3.3.4. Críticas al proceso participativo en el MSyE

Las personas entrevistadas deliberaron que no se ha logrado mucho en esta etapa del proceso<sup>286</sup>, que el resultado ha sido distinto a las etapas de elaboración Diagnóstico y diseño del Programa. Las organizaciones al participar en el CSyE tenían la finalidad de incidir en la política pública, pero no se logró esto, el impacto fue mínimo<sup>287</sup>.

Además de que la participación atravesó las contradicciones del propio MSyE<sup>288</sup>; se volvió muy demandante, disminuyó y el desgaste fue cada vez mayor<sup>289</sup>. Aunque se reconoció que en la primera etapa del MSyE se logró sumar organizaciones a los CS y MIIM también esta participación disminuyó por la falta de resultados en los mismos y las distintas agendas, “no hubo ninguna política pública, al menos en la agenda ambiental, que hubiera sido influenciada o impulsada realmente por esos CS, salvo carteles en el metro no hay más...habría que verificar si él logró de solicitar recursos para la Fiscalía de Medio Ambiente de la PGJDF se llevó a cabo realmente y de manera permanente<sup>290</sup>.”

Entre las críticas al proceso participativo se identificaron las categorías siguientes:

286. EAC12.

287. EAC14.

288. EAC15.

289. EAC6.

290. EAC5.

#### i. Denuncia y/o incidencia.

El que las OSC estuvieran sentadas en el CSyE, en los EP, que se abrieran espacios para que expresaran su opinión no constituyó en sí mismo un ejercicio participativo efectivo.

Las expectativas se superpusieron. De un lado los EP operaron como un medio de denuncia de la ciudadanía contra los entes públicos del gobierno, en los que muchas veces las y los representantes que asistieron no eran los que tomaban las decisiones sobre los temas que se veían ahí. De acuerdo a la valoración de un actor clave los EP se constituyeron como espacios de denuncia y no de incidencia: “la denuncia es un proceso de inmediatez y la interlocución es un proceso de construcción, ahí hubo un error en la convocatoria y en la explicación de los EP porque se crearon unas expectativas que no eran”<sup>291</sup>, en contraposición, otra apreciación fue que el objetivo de los CS era ser espacios fiscalizadores<sup>292</sup>.

Además, se mencionó en las entrevistas que no hubo expertos de parte de los actores —organizaciones, gobierno— de cómo hacer un seguimiento y evaluación con el enfoque de derechos humanos, además de enfrentar la resistencia del propio gobierno a ser evaluado<sup>293</sup>.

291. EAC11.

292. EAC5.

293. EAC10.

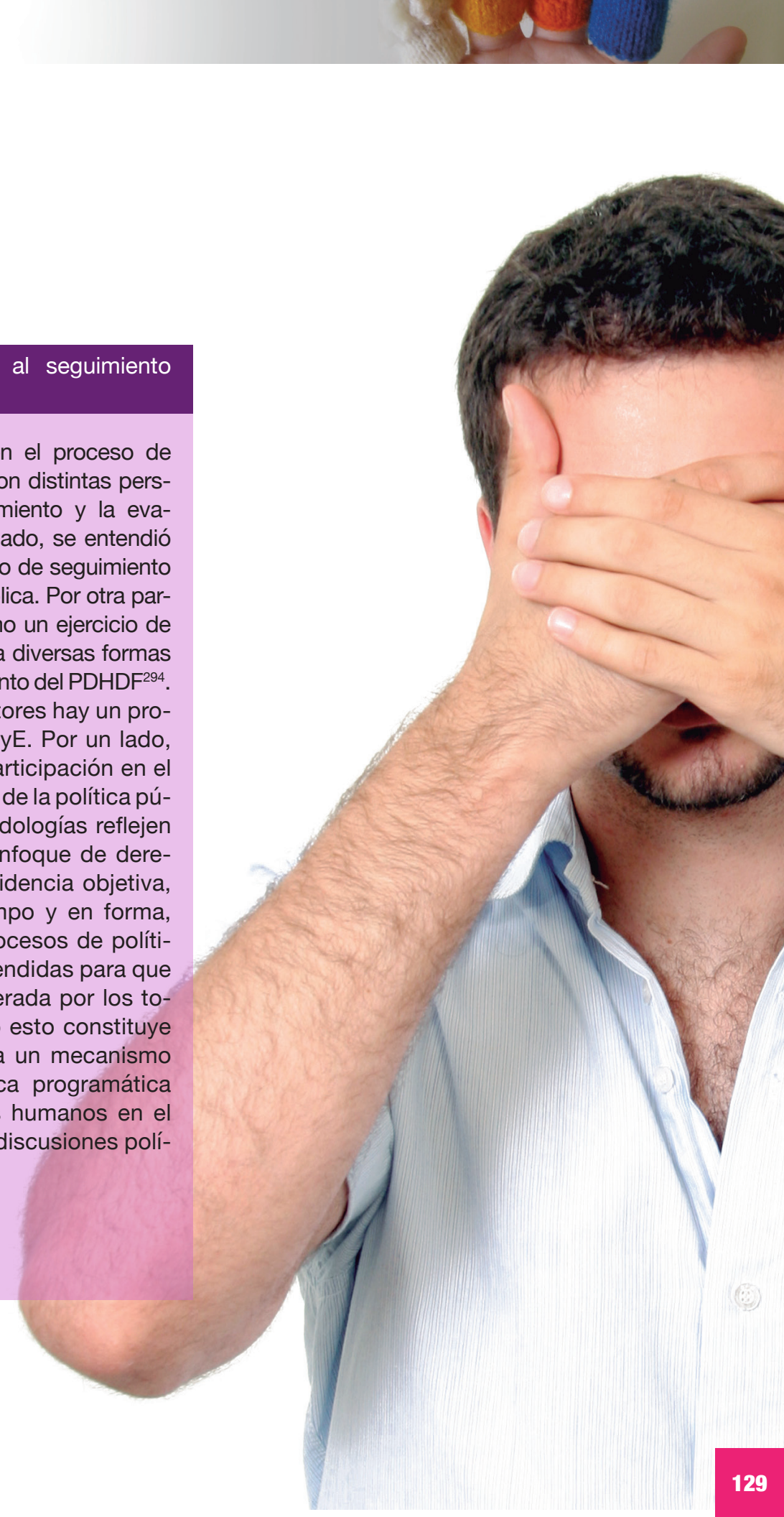
#### ii. Perspectivas en torno al seguimiento y evaluación

Además, destacaron que en el proceso de operación del MSyE existieron distintas perspectivas en torno al seguimiento y la evaluación del PDHDF. Por un lado, se entendió como un seguimiento técnico de seguimiento y evaluación a la política pública. Por otra parte, también se concibió como un ejercicio de vigilancia social que cobraba diversas formas a partir de exigir el cumplimiento del PDHDF<sup>294</sup>.

A decir de algunos actores hay un problema en el diseño del MSyE. Por un lado, porque entienden que la participación en el seguimiento y la evaluación de la política pública es para que las metodologías reflejen de manera adecuada un enfoque de derechos humanos, generar evidencia objetiva, robusta, adecuada en tiempo y en forma, para informar sobre los procesos de política, así como lecciones aprendidas para que eventualmente sea considerada por los tomadores de decisión. Pero esto constituye algo totalmente diferente a un mecanismo de concertación de política programática de la agenda de derechos humanos en el D.F. que este mediado por discusiones políticas e interés político<sup>295</sup>.

294. EAC9.

295. EAC12 y EAC11.





### iii. La participación se anquilosó una vez institucionalizado el MSyE

Se señaló por los actores clave que en el afán del CSyE de “institucionalizar la participación, se perdió un poco el para qué se quería”<sup>296</sup>, derivándose la idea de que se está participando, pero lo que se logró fue un grupo que “conoce muy bien el tema y que no se puede trascender”, que si bien se reúne constantemente lo que se requiere es contar con mecanismos de participación bien establecidos de cómo vas a vigilar, de cómo se va a evaluar y observar cómo ciertos indicadores van avanzando, tales como: presupuesto y la percepción sobre los derechos humanos<sup>297</sup>.

También en la operación de los EP — CS y MIIM—, no se supo cómo incorporar a más organizaciones que no fueran parte del CSyE, “porque no se tuvo claro cuál era el valor agregado de la participación a un proceso de seguimiento y evaluación”<sup>298</sup>. Los EP han sido muy demandantes, requieren capacidad de propuesta y compromiso con el proceso, si no, pues no funcionan...fue inútil en términos de seguimiento, porque las y los servidores públicos que asistieron les tocaban la parte ejecutiva y no decisoria, ahí no se encontraba<sup>299</sup>.

### iv. Los objetivos a alcanzar del seguimiento y la evaluación no quedaron claros.

La parte técnica se dejó de lado. A decir de las y los actores clave la dinámica se enfocó en consolidar normativamente el proceso. En hacer la ley, cerrar acuerdos, asegurar el presupuesto, pero las herramientas de evaluación no se lograron aterrizar. De cara a un equipo técnico de reciente creación —ETO—, que se incorporó con todo el desconocimiento del proceso político, pero a cargo del proceso técnico<sup>300</sup>.

De esta forma, el objetivo del CSyE en cuanto a los logros y resultados que se esperaban<sup>301</sup> del seguimiento y evaluación quedó difuso. Si bien sobre la marcha las OSC del CC tenían claro la intencionalidad de consolidar e institucionalizar el proceso que había tenido como alcance la publicación y promulgación del Diagnóstico y Programa, respectivamente, el CSyE en su conjunto no estableció con claridad los alcances que esperaban del MSyE a pesar de que se esperaba un informe anual de avances.

En el marco de que se reconoció que los procesos colectivos de largo plazo llegan a ser desgastantes y tienen una vigencia, por ello se reiteró la importancia de “que haya objetivos claros y que se trate de alcanzarlos en un tiempo establecido, porque si no deriva en un proceso desgastante”<sup>302</sup>.

### v. La implementación se dejó de lado

Otra tensión en el CSyE fue el debate sobre si había que meterse o no al tema de la implementación o no; para algunos actores del Comité no había que hacerlo, sobre todo para una parte de la academia, que si estaba diseñado el Programa el GDF tendría que implementarlo tal cual y resolver sólo sus dudas e inquietudes, y que el seguimiento y la evaluación sólo se analizaría si el gobierno lo estaba haciendo bien o mal<sup>303</sup>.

Otros actores en cambio reflexionaron que “no iba a ser por default que el PD-HDF se implementaría, primero porque había que elaborar todo el proceso de aterrizaje del Programa y a la par habría que traducir que era eso del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Así para resolver esta tensión se creó el Grupo de trabajo sobre Implementación del cual se derivó el acuerdo de crear el Equipo Orientador sobre la Implementación (EOSI) para dar seguimiento y operar las MIIM y que empezaría a pensar una estrategia de implementación”<sup>304</sup>.

296. EAC10.

297. EAC10.

298. EAC12.

299. EAC6.

300. EAC2.

301. EAC16.

302. EAC10.

303. EAC11 y EAC2.

304. EAC2.

### 3.3.5. Desafíos del proceso participativo

#### a) Limitaciones internas y obstáculos externos para la participación de las OSC y las OS en el MSyE.

En la reflexión de los actores sociales clave entrevistados, se reconocen las siguientes “limitaciones internas” y “obstáculos externos” para promover la participación de las OSC y las organizaciones sociales en el MSyE.

##### i. Principales limitaciones internas

- Siempre pasa que hay OSC que se comprometen, otras solo llegan y se informan, y algunas son muy pequeñas; dependen de los recursos económicos con que cuentan para poder participar y de sus posibilidades y capacidades para poder hacerlo de manera sostenida y propositiva, y eso es una limitación interna de las OSC para responder a las convocatorias<sup>305</sup>.
- Las distintas concepciones sobre las metodologías de seguimiento: ¿para que queríamos la participación de las OSC en los EP?<sup>306</sup>, ¿cómo se incorporaría esa participación en el seguimiento y evaluación del PDHDF? No quedó metodológicamente claro.
- Requería un cruce y conocimiento técnico sobre la administración pública y los procesos de programación, así como sobre el cruce entre políticas públicas y derechos humanos que no necesariamente todas las organizaciones tenían<sup>307</sup>. Esto ha implicado nuevos retos para la sociedad civil de cómo plantearse rutas específicas de trabajo.
- Se volvió un proceso con tantos grupos, mesas y procesos abiertos, “por un lado eran los EP, por otro el seguimiento a cómo se iba a formar la Ley del PDHDF”<sup>308</sup> y a al mismo tiempo las sesiones del CSyE.
- El proceso de interlocución y de incidencia como él que requería el Diagnóstico y el Programa se transformó en un trabajo de casi de tiempo completo, lo que se volvía desgastante<sup>309</sup>.

305. EAC3.

306. EAC12.

307. EAC10.

308. EAC10.

309. EAC7.

- En los EP no se incentivó la participación para incidir. Las OSC no supieron el cómo interesar a otras OSC, cómo “venderles” el proceso<sup>310</sup>.
- Los EP sin una plataforma de alto nivel que se reuniera trimestralmente lo que generó fue “fragmentar y convocar actores para resolver cosas puntuales, rudimentarias, sin una mirada amplia y estratégica de la política pública en la agenda de derechos humanos”<sup>311</sup>.
- La falta de una estrategia fiscalizadora colectiva, no se logró, fue una debilidad o limitación de las OSC en los CS<sup>312</sup>.

##### ii. Principales obstáculos externos

- No hubo un proyecto económico sostenido para ayudar a las OSC en su participación. Fue una deficiencia del gobierno el no fortalecer a las OSC: apoyar de alguna manera su trabajo sin comprometer la independencia y la autonomía.
- No todos los y las representantes de las entidades del GDF y ALDF participaron, no todas asistieron a las reuniones y no todas proporcionaron información, y menos sistematizada; no estuvieron capacitados, no entendían y muchos no manifestaron interés<sup>313</sup>.
- En la primera etapa de los EP —los CS y MIIM— sobre todo en los CS las OSC se propusieron temas no líneas de acción. Temas que son de proceso muy largo de construcción, se terminó con frustración porque no se obtiene lo que se quiere y ese fue un error de los CS, se permitió que se colocaran temas y no líneas de acción del PDHDF.
- El otro factor externo tiene que ver con los entes públicos, el nivel de conocimiento de estos sobre los EP y lo que tienen que aportar a veces dificultó la participación de sociedad civil. Por un lado estuvieron las organizaciones que quieren incidir en toda la política pública y que no se vincularon a líneas de acción y entonces las y los representantes de los entes públicos empiezan a señalar que no tienen competencia para revisar los temas<sup>314</sup>.

310. EAC4.

311. EAC15.

312. EAC5.

313. EAC3.

314. EAC16.

No obstante que se valoró que un proceso así es largo, cansado e implica mucho trabajo para las OSC pero que si lle-go a constituirse en una apuesta estratégica de las OSC le dedican tiempo, personal y hasta recurso económicos. Los equi-pos directivos de cada OSC confiaron en los equipos operativos destinados para el monitoreo al proceso, en su profesionalismo, se les respaldó y les dio libertad de actuar. Y se contó con una CDHDF independiente y crítica<sup>315</sup>.

Se probó que se pueden generar procesos participativos, es-pacios y mecanismos democráticos, horizontales y participativos donde se dialoga con el gobierno y la sociedad civil incide: si hay vo-luntad política se puede avanzar y destrabar cosas. Además, de que se puede construir y dejar capacidades instaladas, pero es neces-a-rio contar con más recursos económicos para realizar más eventos, campañas, hacer investigaciones y generar productos<sup>316</sup>.

# 04

## Lecciones aprendidas



## 4.1. Referente a la participación de las OSC

En lo tocante a la participación de las OSC se probó que el modelo del CCSOSC funcionó para fortalecer la participación de las OSC en el CC y en el CSyE<sup>317</sup>. Fue un proceso formativo que permitió el trabajo en equipo y la coordinación entre las organizaciones, superando las limitaciones internas; también permitió que hubiera un involucramiento profundo y tener mayores armas argumentativas para exigir estándares de mayor calidad; así como cerrar filas frente al GDF para posicionar propuestas y exigir resultados.

El capital acumulado de las OSC más constantes en el proceso abrió espacios interesantes para formar, capacitar a servidores/as públicos/as; abrió la posibilidad de diálogo entre las OSC- gobierno, se aprendió de ellos ante las OSC que “aún nos cerramos a entender la Administración Pública, sólo decimos háganle como puedan, pero esto es lo que queremos”<sup>318</sup>.

No obstante el recurso económico que se logró como apoyo a las OSC integrantes del CC o del CSyE fue muy desgastante y costoso para las OSC en comparación con la dimensión de lo invertido en recursos humanos, materiales y económicos. Habría que analizar cómo ayudar a respirar un poco más a las organizaciones<sup>319</sup>.

En los Espacios de Participación se debe de tener un propósito y un fin. Mecanismos que puedan transformar y dirigir esa participación: las personas van a participar y se sentirán satisfechas siempre y cuando vean resultados de esa participación y vean una forma distinta de gobernar<sup>320</sup>.

El ser experto/a en el tema de los derechos humanos no necesariamente te hace experto en cómo resolverlo. Debe haber un acompañamiento mucho más técnico y serio para poder resolver de manera integral una problemática que impida el ejercicio de derechos humanos<sup>321</sup>.

317. EAC13.

318. EAC6.

319. EAC6.

320. EAC10.

321. EAC10.

## 4.2. Referente al diseño del PDHDF

En cuanto al diseño del PDHDF faltó experiencia a todos los integrantes del CC y CSyE, no solamente a las OSC. A decir de algunos actores clave se erró en el tipo de instrumento: “en términos de tamaño, es tan amplio y las líneas de acción son tan complejas algunas de ellas que no permiten un seguimiento y evaluación real. Tiene tantos elementos la línea de acción que termina siendo algunas líneas muy complejas de evaluar, de darle seguimiento”<sup>322</sup>. Pero también se reconoció que se requirió “planear cada línea de acción con su implementación y por lo tanto con su indicador, no se hizo, por eso hay quien cree que es letra muerta”<sup>323</sup>.

No se consideró la estructura de gobierno: no se alineó con el Plan de Desarrollo del GDF, ni con los Programas sectoriales. Las instituciones ya contaban con sus planes sectoriales, como fue el caso del Inmujeres-DF que ya contaba con el Programa General de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México. Se diseñó un PDHDF que normativamente no estaba alineado con lo que se venía realizando en los programas sectoriales se desprendía una normatividad, legislación, que obligaba a los entes públicos, el Programa no era obligatorio y solo dependía de Acuerdos<sup>324</sup>.

Otro aspecto que no se consideró fue que hubo líneas de acción que no correspondían al mandato jurídico y atribuciones de los entes públicos, los cuales están obligados a realizar sólo lo que les mandata la ley. Desde sociedad civil se pensó que estratégicamente se incluyeran líneas de acción que generaban la creación de estructuras gubernamentales —institutos—, que implicaran no sólo modificaciones legislativas sino presupuestales<sup>325</sup>.

322. EAC16.

323. F EAC11.

324. EAC11.

325. EAC16.

### 4.3. Referente a la implementación del PDHDF

Se reconoció que el **diseño del Programa** es un porcentaje del trabajo, el reto está en la implementación. “Nunca en el momento de elaboración del PDHDF se planteó cómo sería la implementación, se pensó mucho en que se pasaría inmediatamente al seguimiento y evaluación y ahí se enfocó las fuerzas y estrategias. Nunca se pensó que habría dificultades para implementar el Programa”<sup>326</sup>. Se valoró que falló la ruta y la intencionalidad del Programa<sup>327</sup>. Un error es que los indicadores incluidos en el Programa no se pueden evaluar a pesar de que técnicamente estuvieron bien contruidos, pero que responden a una realidad distinta<sup>328</sup>.

Así en relación con la **implementación del PDHDF** se observó que faltó hacer un pilotaje y retroalimentación de parte de los entes públicos responsables de implementarlo, en vez de esperar cinco años para hacerlo junto con la actualización del Programa<sup>329</sup>. Hay que involucrar más a los entes públicos de gobierno individualmente<sup>330</sup>.

Se trató de hacer este proceso de lo macro a lo micro. No necesariamente una Ley va a garantizar que vaya a haber cambios sustantivos, en su momento se le apostó mucho a la Ley del PDHDF y a lo mejor se dejó de lado que se tenía que hacer un primer análisis de la armonización pendiente para cambiar lo micro (reglamentos internos, formatos, etcétera) o empezar con algo más pequeño<sup>331</sup>. El reto sigue siendo enorme y también hace falta un diagnóstico de las propias instituciones, de cómo funcionan, por ejemplo, ¿Cómo se transversaliza la perspectiva de géne-

ro, si en ninguna dependencia se cuenta con la licencia de paternidad? “Es muy difícil llegar con un lenguaje distinto cuando tu como instancia en tu propia normatividad, en tu reglamento, en tus políticas laborales no cuentas con eso”<sup>332</sup>.

Si las y los servidores públicos no viven la cultura de los derechos es muy contradictorio que un PDHDF obligue a respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos para la ciudadanía en general pero no al interior del gobierno de la ciudad: “las y los enlaces decían es que yo no tengo las mínimas condiciones laborales apegadas a los estándares. Entonces si se vuelve también un lenguaje bien contradictorio en términos de lo que viven las propias personas que trabajan en los entes públicos”<sup>333</sup>.

También se ratificó como lección aprendida que transformar una ley o reformar alguna normatividad no es suficiente, hay un camino más allá en el cual hay que considerar los otros elementos de la política pública<sup>334</sup>: ¿Cómo se ejerce el presupuesto?, ¿Cómo es la recaudación gubernamental?, y ¿Cuáles son los principales problemas de profesionalización de las y los servidores públicos? Hablar de construcción de políticas públicas es algo serio y muchas veces se cree que se sabe de política pública, pero en el fondo no es tan así, por lo que la participación en los EP implicaba contar con más elementos, tales como: ¿Qué es la política pública?, ¿Cómo se puede implementar la política pública?, ¿Para qué es la política pública?, y ¿Con qué herramientas?<sup>335</sup>.

En cuanto al enfoque de derechos humanos se aprendió que todavía hay un trayecto muy grande que recorrer para que llegue a constituir-

se como un eje transversal que verdaderamente oriente el funcionamiento de la Administración Pública. Hay que generar cruces mucho más serios en términos de teoría y práctica entre el enfoque de derechos y la política pública<sup>336</sup>.

Este fue un proceso que se considera exitoso en comparación con la experiencia del PNDH 2004-2006. Es muy difícil que puedas evaluar si un proceso donde te invita gobierno, donde ha participación de gobierno va a funcionar o no va a funcionar. La apuesta tendría que ser apostarle a la mayor cantidad de procesos posibles y algunos van a funcionar y otros no, eso no se va a saber desde el inicio porque incidir en políticas públicas es un proceso de largo plazo<sup>337</sup>.

Se valoró que un éxito de la participación de la sociedad civil es lo que se logró plasmar en el Diagnóstico, que haya sido reconocido como un documento de gobierno y que de él se pudieran hacer propuestas de políticas públicas. Lo que es cierto es que faltó experiencia del Comité en general, del gobierno, de la OAC-NUDH, de las OSC Sobre el tipo de Programa que se tenía que hacer<sup>338</sup>.

Un logro que se mencionó con relación a la Ley del PDHDF es que en esta se incluyó el tema de la implementación como objetivo del MSyE y como parte de las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva para brindar apoyo para la capacitación a los entes públicos en relación a la implementación de las líneas de acción del Programa<sup>339</sup>.

Lo que se expresó que no se logró fue que se definiera lo que se quería medir el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos o la ejecución del PDHDF. Esto

implicaba una gran discusión y definición técnica que nunca se pudo dar ni salvar, porque los temas urgentes y de institucionalización del MSyE se sobrepusieron a esta definición: el presupuesto, la contratación del ETO, del EOSI, el diseño y promulgación de la Ley del PDHDF, la instalación de los EP y todo su funcionamiento, las tensiones entre GDF y CDHDF<sup>340</sup>.

Por otro lado, las siguientes también son lecciones aprendidas<sup>341</sup>:

- a) **Priorizar y ser estratégicos.** Se señaló que hubo mucha energía y recursos invertidos, cansancio, desgaste y pocos resultados. Sobre todo en la etapa del seguimiento y la evaluación. Después de cuatro años públicamente no se cuenta con un informe claro y puntual sobre que se avanzó y que no del Programa.
- b) **Logramos institucionalizar** algunos elementos mínimos del proceso, pero paradójicamente pareciera que pierde su fuerza política y transformadora. Es determinante tener un gobierno abierto al diálogo y participación de las OSC.
- c) **Es un proceso amplio**, en el que cambió la manera de ver el corto, mediano y largo plazo, no fue el mismo que pensábamos en la construcción del PDHDF.

326. EAC2.

327. EAC11.

328. EAC11.

329. EAC15.

330. EAC11.

331. EAC7.

332. EAC7.

333. EAC7.

334. EAC10.

335. EAC14.

336. EAC7.

337. EAC16.

338. EAC16.

339. EAC2.

340. EAC2.

341. EAC1.

## 4.4. Referente al diseño y funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva

En cuanto a la operación de la Secretaría Ejecutiva como órgano técnico se recordó que en el origen se había imaginado que ésta quedaría dentro de la CDHDF, debido a la confianza que había en ésta y a sus facultades como organismo público autónomo de defensa y promoción de derechos humanos, que puede emitir recomendaciones y gestionar acuerdos políticos de alto nivel para potenciar el seguimiento y la implementación del PDHDF, sin embargo, sobre los hechos esto no fue así.

La SE se constituyó como un órgano desconcentrado que es parte de la Administración Pública del GDF y con pocas facultades para solicitar información a los entes públicos<sup>342</sup>. Derivó en una institución débil por las facultades y el lugar que ocupa dentro de la estructura de gobierno. A su vez es un órgano en el que se concentran tres funciones indistintamente:

- a) Ser la Secretaría Técnica del Comité, que en sus orígenes esta función recayó en la CDHDF y ésta tuvo una gran legitimidad para amarrar acuerdos políticos con las organizaciones, el GDF, el TSJDF o la ALDF.
- b) Ser el órgano técnico especializado para hacer un seguimiento participativo y evaluativo en términos de cumplimiento de derechos humanos y orientar la implementación del Programa, pero sin contar con la misma legitimidad y confianza que la CDHDF en su papel de Secretaría Técnica del CC había tenido.
- c) Llevar la logística para el funcionamiento y la metodología del seguimiento al PDHDF en el marco de los Espacios de Participación.

## 4.5. Institucionalización del MSyE

Algunos actores clave entrevistados señalaron que al institucionalizarse el proceso este resultó “poco flexible para auto modificarse para su mejor operación”<sup>343</sup>. La participación de organizaciones en el CSyE fue más acotada, en parte porque en este proceso ya había condiciones mínimas dadas, y la lógica de seguir en un mecanismo formal de acompañamiento a las instituciones en la instrumentación no brinda el mismo margen de incidencia<sup>344</sup>.

El trabajo natural e incluso laxo en la manera que se construyeron las herramientas se endureció, porque en esta etapa se trata de poner a prueba pues todos los buenos deseos que se habían expresado: “no podemos seguir en este ritmo laxo

342. EAC2.

343. EAC5; EAC10; y EAC1bis.

344. EAC1.

‘ah, somos todos amigos’, no, ustedes son el gobierno tienen que cumplir, nosotras tenemos una función también, creo que esa división se hizo más latente. Entonces fue cuando las cosas se volvieron mucho más, mucho más institucionales en términos normativos y de acuerdos institucionales”<sup>345</sup>.

## 4.6. Discurso sin voluntad política

También algunos actores han percibido que se “falló” en el cómo se evalúan los resultados, lo cual está relacionado a la agenda de las OSC y con una decisión política de parte del gobierno; en éste se corre con el riesgo de que todo se vuelva un discurso sin la voluntad real de plasmar ese discurso en acciones concretas, porque si al gobierno le interesará la participación de las OSC tendría que establecer mecanismos y procedimientos para hacerse ayudar, para que junto con las OSC se empujen propuestas de política pública<sup>346</sup>.

En la anterior administración los derechos humanos constituyeron parte del discurso del gobierno local, muy bien articulado, pero en la actual administración este discurso se perdió. Además, se percibió que no hay interés de dialogar con las OSC, lo que es un indicador de que no se quiere la participación ciudadana, el “lema de *Decidimos juntos es Decido yo*, en lugar de decidimos juntos”<sup>347</sup>.

El compromiso —voluntad política— con los derechos humanos se tuvo cuando se elaboró el Diagnóstico y el Programa, pero después de estos no se distinguía esa voluntad: “para qué actualizar estos dos instrumentos si con la administración actual “no se puede hablar del tema de derechos humanos, es más ni le interesa. Yo creo que hay un desprecio y un desdén por ellos”<sup>348</sup>.

“Decidimos juntos es Decido yo, en lugar de decidimos juntos.”

345. EAC10.

346. EAC14.

347. EAC14.

348. EAC14.

Las recomendaciones que formularon los actores clave entrevistados de cara al proceso de actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal versan sobre cuestiones tanto técnicas como políticas y todas parten de la experiencia y lecciones aprendidas por las y los entrevistados. Las cuales se suman a los lineamientos establecidos en los Arts. 13 y 14 de la Ley del PDHDF:

# 05

## Recomendaciones para la actualización del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

## LEY DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DF

**Artículo 13.-** Para la elaboración y actualización general del Programa se realizará un Diagnóstico cada seis años, de conformidad con los siguientes lineamientos:

I. Con criterios de progresividad desde un enfoque multidisciplinario, con base en herramientas técnicas y a partir de una metodología de indicadores de gestión y resultados.

II. Incluirá la descripción y valoración de la situación que guardan los derechos humanos en el Distrito Federal y el grado de cumplimiento de las obligaciones en la materia de los entes públicos.

III. Implicará la revisión, diseño, adecuación y reformulación del conjunto de estrategias y medidas de índole legislativo, judicial y de política pública, con base en los insumos generados por el Mecanismo y experiencias nacionales e internacionales en la materia. Deberá ser incluyente y garantizará una participación amplia de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y entes públicos.

IV. Incluir como insumos el diagnóstico anterior, investigaciones académicas; informes de las instancias ejecutoras, información aportada por organizaciones de la sociedad civil, de organismos internacionales; estadísticas y documentos oficiales, y los resultados del seguimiento y evaluación del Programa. Se podrán Incorporar o modificar líneas de acción al Programa en atención a su naturaleza y relevancia sin la necesidad de sujetarse al plazo establecido, siempre y cuando está haya sido aprobada por unanimidad del Comité.

**Artículo 14.-** El proceso de elaboración y actualización del Programa implica la revisión, diseño, adecuación y reformulación del conjunto de estrategias y medidas de índole legislativa, judicial y de política pública, con base en el Diagnóstico, los insumos generados por las instancias ejecutoras, por el Mecanismo y experiencias nacionales e internacionales en la materia.

El proceso de actualización del Programa deberá ser incluyente, progresivo y multidisciplinario y garantizará una participación amplia de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y entes públicos.

La publicación del Programa deberá realizarse a más tardar un año después a la publicación del Diagnóstico.

Como podrá apreciarse, algunas recomendaciones resultaron coincidentes o pueden considerarse complementarias, mientras que otras manifiestan opiniones o perspectivas muy diferentes de lo que se recomienda hacer o no hacer para la actualización del Diagnóstico y el Programa, así como en el funcionamiento del MSyE y a la implementación del PDHDF.

Las recomendaciones se sistematizan en tres grandes categorías:

### Recomendaciones



Recomendación para la actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.



Recomendaciones para la operación del MSyE.



Recomendaciones para la implementación del PDHDF.





## 5.1. Recomendaciones para la actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

En el marco de esta categoría las y los actores clave identificaron diversos aspectos a considerar tales como:

i. El carácter de la participación en el proceso de actualización

A decir de los actores clave ante contextos nacionales y locales adversos en materia de derechos humanos —en la ciudad de México ciertos grupos de población enfrentan violaciones a sus derechos con mayor gravedad— es urgente no dar marcha atrás en los derechos humanos. Continuar con el empoderamiento a las personas como sujetas de derechos y no como beneficiarias de políticas y programas; sensibilizar y capacitar a las y los servidores públicos sobre el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas no sólo en la teoría sino en la práctica y en el ejercicio de la gestión pública por y para la gente<sup>349</sup>.

Por lo que es sumamente importante que la **actualización del Diagnóstico** tenga nuevamente esa mirada amplia que aportó el proceso participativo anterior y se genere ese proceso educativo muy importante para sociedad civil y gobierno<sup>350</sup>. A decir de algunos actores el diagnóstico es el espacio para la participación pública, abierta, masiva<sup>351</sup>; ampliar el proceso participativo incluso hasta llegar a realizar consultas por internet, el reto sólo sería metodológico<sup>352</sup>. Asimismo, para ampliar la participación habría que definir el tipo de instrumentos y espacios: para promover con la participación también la sensibilización y generar mayor legitimidad, para fortalecer el interés de las or-

ganizaciones en el proceso<sup>353</sup>. En ciertos temas de grupos de población prevalecen OSC asistenciales sin una agenda de derechos humanos y es importante ampliar la participación a otras con enfoque de derechos<sup>354</sup>.

Se sugiere recuperar los hallazgos de la evaluación de la implementación del PDHDF e identificar los logros, sumar a más organizaciones<sup>355</sup> u actores sociales para evitar los riesgos de la parcialidad<sup>356</sup> —enriquecería el documento— y se evitaría que fuera un proceso de autoconsumo<sup>357</sup>.

Se propone definir conjuntamente los objetivos de la participación de las OSC, consensando y plasmándolo en un documento de referencia que ordene la participación y no dar por sentado que la lógica que operó antes será la misma<sup>358</sup>. La participación no pensada y no estructurada no sólo no agrega valor, sino que genera más problemas, por lo que habrá que tener claro<sup>359</sup>:

- *¿Cómo y en qué sentido agrega valor?*
- *¿En qué momento del ciclo de las políticas públicas es más relevante? ¿En cuál es menos?*
- *¿Qué tipo de participación es la que requerimos?*
- *¿Con qué tipo de instituciones en cada momento del ciclo?*

353. EAC15.

354. EAC15.

355. EAC9 y EAC16.

356. EAC3.

357. EAC3.

358. EAC13.

359. EAC12.

349. EAC9.

350. EAC6.

351. EAC12.

352. EAC15.

Se propone diferenciar la participación en los diversos momentos del ciclo de la política pública, si ésta fuera un continuo la participación sería “como un cono”<sup>360</sup>:

La participación amplia abierta es en el Diagnóstico en mayor medida porque es en donde se captan de manera participativa o abierta, o de mejor manera donde están y en qué consisten las brechas de realización de derechos. Después se va haciendo como un cono. En el diseño del programa es ¿cómo traduces estas brechas en prioridades de política? Aquí hay un salto técnico, donde ya no es para todo mundo, no cualquiera sabe cómo estructurar bien los problemas públicos.

Después el grado de participación que se requiere en el diseño del Programa es un poco menor, pero se sigue requiriendo, pero ahí si digamos de organizaciones más especializadas en el “advocacy”, si lo quieres ver así de quienes, cómo, que han producido modelos, metodologías.

Y después se cierra, se hace más pequeño el margen para la participación cuando llegas a la parte del seguimiento y la evaluación. Entendiendo la participación como un instrumento que genera y agrega valor al proceso, no sólo simbólico. Donde el seguimiento y evaluación son una actividad muy técnica y en donde sí se vale la participación, pero de instituciones que entiendan qué es esto, que tengan capacidad al menos técnica sino de seguimiento y evaluación si sustantiva de las áreas de política.

Finalmente, se señaló que ampliar la participación en la etapa de actualización del DDHDF y del PDHDF requerirá una metodología que permita procesar, sistematizar la información para que no se vuelva un documento extensísimo<sup>361</sup>.

360. EAC12.

361. EAC13.

ii. Actores a incluir en el proceso de actualización

En cuanto a cuáles actores civiles y sociales se deberían de considerar para el proceso de actualización. Distintas recomendaciones recuperan la importancia de contar con organizaciones que consideren su participación en estos procesos como estratégica e inviertan en ello recursos humanos y hasta donde sea posible económicos<sup>362</sup>.

Un segundo conjunto de recomendaciones a punta a que se debe de incorporarse una diversidad de actores tales como:

**Colectivos de ciudadanos, de jóvenes, que no son OSC ni organizaciones sociales**, pero están en muchos temas y defienden derechos —el movimiento del #Yo132, colectivos culturales y otros que no se contactaron anteriormente y habría que hacerlo<sup>363</sup>.



362. EAC4.

363. EAC4.

1

2 — **Incorporar sindicatos.** La ciudad de México en materia de derechos laborales sigue quedando rezagada. Para evitar lo tardado de consultar a los líderes corporativos, los sindicatos podrían nombrar a personas calificadas para opinar en materia de derechos laborales<sup>364</sup>.

3 — **En la actualización del Diagnóstico deberían involucrarse movimientos sociales** porque tienen más el pulso de lo que sucede en la realidad y deberían haber espacios y mecanismos para coordinarse, habiendo coincidencia de intereses y objetivos<sup>365</sup>.

4 — **Acercarse a organizaciones campesinas**, para recuperar la mirada de “ruralidad en la ciudad”, no considerada anteriormente y que mejoraría el contenido del Diagnóstico y Programa. Las OSC muchas veces centran su trabajo en torno a “temas urbanos” y olvidan la mirada campesina y de los pueblos originarios en el D.F.<sup>366</sup>

Campeños caminando en carretera. Chiapas, México.



364. EAC4; EAC8.

365. EAC5.

366. EAC8.

En la actualización del PDHDF deberían participar más **OSC y algunas organizaciones sociales** —con el perfil de la UPVG— que pueden ser puente entre las dos miradas, así como las y los servidores que han estado en organizaciones que tienen una mirada más objetiva, y aportan balance<sup>367</sup>.

También se debe mirar a otras **organizaciones** que no han participado en el proceso antes pero que están **trabajando en temas de política social, política cultural** e incluso aquellas que antes se les llamaba “de segundo piso” que sin estar en temas aterrizados al D.F. sí tienen la mirada de lo macro, de las grandes políticas y visión de incidencia<sup>368</sup>.

Involucrar a más actores a nivel territorial y delegacional para la actualización del DDHDF, como a organizaciones locales con demandas específicas y los propios gobiernos delegacionales. Se debe hacer un esfuerzo para tratar de convencer a las delegaciones de involucrarse, incluso establecer enlaces delegacionales<sup>369</sup> para atender este proceso, que puedan coordinarse con las diferentes áreas de las delegaciones<sup>370</sup>.

Se deben mapear y tocar base con los **Consejos Ciudadanos** que en diversas materias e instancias del GDF ya están instalados o están por instalarse, incluyendo al Consejo Económico y Social del Distrito Federal, que preside el Jefe de Gobierno<sup>371</sup>.

5

6

7

8



Logo Consejo Económico y Social de la Ciudad de México

367. EAC6.

368. EAC8.

369. EAC6.

370. EAC8.

371. EAC8.

De otro lado, otras recomendaciones reiteran la importancia de reunir o fortalecer el proceso de las organizaciones que tengan mayor conocimiento en materia de derechos humanos<sup>372</sup>. “No por despreciar o hacer a un lado a quien son movimiento, a gente que tenga más conocimiento sobre sus áreas de trabajo o sobre cómo han trabajado en la lucha de un derecho. El diagnóstico tiene que ser una buena base para la elaboración del Programa”<sup>373</sup>.

Las OSC del CSyE deben involucrarse a fondo en el proceso de actualización del Diagnóstico y Programa, y a la luz de la experiencia previa “no dar por sentado que la voluntad política de los entes nos exime a las OSC de revisar borradores o faltar a reuniones, no podemos descuidar nunca el proceso”<sup>374</sup>. Se recomienda que como OSC no llegar sin estar bien preparadas a ninguna reunión<sup>375</sup> y que para elaborar el diagnóstico se recomienda una capacitación a las organizaciones que participen en la actualización del Programa<sup>376</sup>.

Se reitera la propuesta de “que para actualizar el PDHDF tiene una alta importancia la participación pero tiene también un corte diferente al de la participación para la actualización del Diagnóstico, pues no se puede elaborar un Programa con enfoque de derechos humanos si se trata de cumplir con todas las demandas de la gente que en lo cotidiano les apura, por ejemplo, de vivienda pero asentándose en zonas de recarga del acuífero”<sup>377</sup>.

### iii. Convocatoria y difusión del proceso

En la convocatoria para la actualización del Diagnóstico y el Programa: “se tiene que transmitir mucho a las nuevas organizaciones y a las organizaciones que participaron la importancia de continuar participando. Si bien la sociedad civil no ha podido incidir en todo, hay espacios donde sí se abrieron muchas cosas a partir de la visión de las organizaciones. Entonces si transmitir que es una apuesta, participar o no participar es una apuesta”<sup>378</sup>.

372. EAC14 y EAC15.

373. EAC14.

374. EAC4.

375. EAC13.

376. EAC14.

377. EAC6.

378. EAC16.

Se deberán generar mecanismos para convocar de manera más amplia a las OSC y lograr el involucramiento de otro tipo de actores sociales que no participaron anteriormente<sup>379</sup>. Es importante que la difusión, la convocatoria al proceso de actualización llegue más a los territorios, quizá trabajar delegación por delegación con las organizaciones territoriales y con las propias delegaciones y hasta comités ciudadanos<sup>380</sup>.

Es necesario tener presencia en redes sociales, que no se usaron antes cuando la elaboración del DDHDF y PDHDF, y ahora deben potenciarse<sup>381</sup>. Es necesario hacer mayor difusión del proceso<sup>382</sup>.

Retomar como “buena práctica” la elaboración de los 25 folletos de divulgación del PDHDF para la vigilancia social para explicar el proceso del Programa, su importancia y su contenido<sup>383</sup>.

Invertir recursos en generar campañas mediáticas de alto impacto para lograr conocimiento y apropiación por la ciudadanía del PDHDF, que le vea aplicación práctica y se anime a participar o al menos a exigir su cumplimiento<sup>384</sup>.

Buscar desde las OSC a articulistas y líderes de opinión para posicionar temas, para señalar en ciertas coyunturas lo que va bien y lo que va mal del Programa con miras a fortalecer las posiciones y mejorar condiciones de incidencia<sup>385</sup>.

#### iv. Sobre el contenido en la actualización del Diagnóstico y Programa

En general las y los actores clave entrevistados recomendaron que se parta de lo ya institucionalizado, en otras palabras, regresar a una “agenda cero” sería grave<sup>386</sup>, puesto que esta el piso de los contenidos del Diagnóstico. Conjuntamente, cuidar como se hizo en el DDHDF y el PDHDF, los créditos a todas las y los actores que aportaron, reconociendo el trabajo tanto de las personas como de las OSC<sup>387</sup>.

Al mismo tiempo, subrayaron recomendaciones entorno a la estructura, priorización, indicadores y enfoques a considerar en la actualización del Programa. En relación **con los enfoques** a considerar en el Programa se señaló:

1 — No un Diagnóstico y Programa sin perspectiva de género más allá de un lenguaje incluyente a lo largo del texto o la inclusión de un capítulo de mujeres. No puede dejarse hasta el final esa revisión, o ser un maquillaje de género al final<sup>388</sup>. La transversalización de la perspectiva de género se asegura desde el diseño de la metodología del Diagnóstico y Programa, así como empujar a que el Inmujeres-DF esté en todas las sesiones<sup>389</sup>.

2 — Cuidar que el Programa no pierda sus enfoques, que son a la vez perspectivas transversales —de derechos humanos, de género, de equidad, de diversidad, de sustentabilidad—no obstante se acote su contenido y tamaño. Si se tienen que elegir enfoques, partir del contexto en el que se discute la actualización del Programa y de los imprescindibles. No sacrificar las perspectivas transversales en aras la reducción de líneas de acción<sup>390</sup>.

Con respecto a las **líneas de acción** del PDHDF, se recomendó que se redacten de manera muy concreta, de preferencia con responsables únicos para que una sola dependencia se haga responsable y cada línea debe de tener indicadores<sup>391</sup>, así como incluir elementos para el seguimiento y evaluación.

No dejar de lado la construcción de **indicadores**. Debe haber un acuerdo en el proceso de actualización sobre la necesidad de que se abra una etapa para construir y acordar indicadores o por lo menos acordar cuáles serán las variables esenciales para medir los derechos<sup>392</sup>. Establecer previamente los mínimos y máximos de común acuerdo entre OSC y gobierno y el cómo medir la efectividad y el cumplimiento del Programa<sup>393</sup>. Habría que manejar indicadores de dos tipos<sup>394</sup>:

- i. Indicadores sobre el derecho en general, que son los indicadores que venían al final de cada capítulo del Programa, pero en la actualización habría que plantear cómo se va a medir el derecho, esos son indicadores que se miden a largo plazo, tendríamos que hacer un indicador que nos mida hace seis años cómo estaba el derecho y cómo está ahorita, creo que seis años es un buen elemento para valorar.
- ii. Indicadores específicos por líneas de acción, no sé si cada línea de acción se pongan como estrategias y entonces cada línea de acción sean acciones concretas y con responsables específicos y ya sea que tengan un indicador en general o cada una de ellas con indicadores.

Para la actualización del PDHDF buscar que sea acotado. Cuidando la integralidad seleccionar prioridades estratégicas que permitan establecer claramente metas de cumplimiento<sup>395</sup>: lo que se quiere lograr en un tiempo determinado. En estos años ha sido difícil abordar el PDHDF de un “sólo golpe”, una evaluación del Programa arrojaría que no se seleccionaron prioridades, metas, tiempos, criterios o índices de cumplimiento y evaluación, y las responsabilidades más claras y con compromisos serios<sup>396</sup>.

379. EAC4.

380. EAC4.

381. EAC4.

382. EAC3.

383. EAC4.

384. EAC4.

385. EAC4.

386. EAC15.

387. EAC4.

388. EAC4.

389. EAC13.

390. EAC8.

391. EAC16.

392. EAC8.

393. EAC8.

394. EAC16.

395. EAC4.

396. EAC3.

Lo que se recomienda acotar el Programa para focalizar los esfuerzos:

- 1 — Ubicar dos o tres líneas fundamentales en ciertos temas, en las cuales las y los tomadores de decisión de los entes públicos acepten. Retomar la experiencia de la MIIM Interdelegacional se hizo “fue interesante y efectivo el proceso de revisión de todas las líneas de acción que el PDHDF le asignó a las Delegaciones y se decantó lo que en efecto les correspondía por normatividad”<sup>397</sup>.
- 2 — Enfocarlo a ciertos derechos, pero ¿Cómo escoges ciertos derechos o ciertos grupos?
  - “Priorizaría todo lo que tiene que ver con el acceso a la justicia, que pasa por todo el sistema de justicia penal, el sistema penitenciario y el sistema de seguridad pública, eso sería para mí una de las prioridades”<sup>398</sup>.
  - “Acotar los temas, incluso para poder dedicarle tiempo con mucho ímpetu a ciertas causas”<sup>399</sup>.
  - “O por derechos o por acción analizar cierto tema para todos los grupos de población”<sup>400</sup>.



397. EAC6.

398. EAC14.

399. EAC7.

400. EAC7.

Es un desafío el que como sociedad y gobierno se tengan prioridades diferentes. Las OSC comprender las propias limitaciones del gobierno y de parte del gobierno desmontar las resistencias: proponer acciones que no requieren presupuesto y sólo requiere una reorientación y/o concentración de los recursos existentes o proponer acciones que por su importancia requieren presupuesto y gestionarlo<sup>401</sup>.

Finalmente, se recomendó que desde la elaboración del Diagnóstico y el diseño del Programa se debe de tener muy claro que si se quiere traducir en políticas públicas tiene que tener este enfoque teórico-metodológico.

El basamento, tiene que ser de política pública con perspectiva de derechos humanos, no de derechos humanos con algo que ver de política pública. Si queremos que se convierta en un Programa tenemos que hacer un Diagnóstico con todos los enfoques y metodologías de políticas pública.

Y después al diseñar el Programa de Derechos Humanos se tiene que basar en un enfoque de política pública y de gestión pública. Los derechos humanos en sí mismo son un marco que está en disputa, que no está pensado, ni fue pensado desde esa perspectiva, es decir, la incorporación de los derechos humanos a la política pública es algo reciente y es algo que se ha metido con calzador y apenas se están generando los modelos.

Si no hay esa visión y esa claridad desde el Diagnóstico y desde el diseño del Programa no puedes esperar que después haya una traducción de esto en políticas públicas, en mandatos muy claros a una Administración Pública concreta, que son los que tienen que lidiar con esto para realmente realizar.

Eso no quiere decir que esté peleado con la participación, para nada, esto no es un problema de participación, es un problema de enfoques, de claridad de cómo, para qué y eso es responsabilidad de quién facilita, de quién diseña, quién lo hace, sino tienen claridad en eso entonces la participación se frustra<sup>402</sup>.

401. EAC6.

402. EAC12.

v. Recomendaciones sobre cuestiones de metodología en el proceso actualización

Las y los actores clave señalan que la metodología de elaboración del DDHDF y el diseño del PDHDF representan un desafío metodológico. Se propone mirar algunos otros modelos, que guardando la proporción, arrojen luces para este proceso, por ejemplo en el proceso de consulta sobre los ODM y el nuevo marco de desarrollo Post 2015, se ubicaron temas de enfoque en torno a los cuales recuperar propuestas, y una metodología tanto de consulta como para ir procesando los aportes<sup>403</sup>.

Adecuar la metodología para la actualización para involucrar a más actores a nivel territorial, como a organizaciones locales con demandas específicas<sup>404</sup>. Conviene adaptar las metodologías a los grupos sociales con los que se consulten contenidos, por ejemplo, con mujeres a nivel comunitario se pueden utilizar tres tarjetas por persona para recuperar problemas y propuestas<sup>405</sup>. Adicionalmente, desarrollar mecanismos más claros que acerquen a la realidad de las personas, donde no necesariamente se necesita la presencia: encuestas, grupos focales, análisis de las quejas de los organismos públicos autónomos<sup>406</sup>.

Una vez con el Diagnóstico poder procesar esa información para el diseño del Programa sugiriendo<sup>407</sup>:

- 1 — No desechar como mal escritas las líneas de acción contenidas en el PDHDF. Establecer diálogos políticos y metodológicos para darles un cauce, no pensar que el problema es la cantidad de líneas de acción del PDHDF, incluso podrían surgir algunas más y será válido. Desarrollar menos líneas no es la estrategia más adecuada, porque hay cierto nivel de institucionalización para que se promueva un impulso de las y los operadores de la política pública sobre las líneas de acción que ya hay<sup>408</sup>. Incorporar la participación más activa de las y los servidores públicos en el diseño del Programa, sobretodo su conocimiento sobre la administración y gestión pública, así como incorporar a especialistas en la política y la gestión pública<sup>409</sup>.

403. EAC8.

404. EAC6.

405. EAC13.

406. EAC10.

407. EAC6.

408. EAC15.

409. EAC1bis.

- 2 — No dejar sólo en manos de las y los administradores públicos o expertos en política pública como si fuera cualquier otro programa sectorial o una consultoría. La metodología debe de incluir contar con su asesoría para la redacción, la mejor formulación de líneas de acción, etcétera, pero sin comprometer el sentido o el espíritu de las líneas de acción resultado de un proceso participativo, de diálogo y construcción de consensos, porque perdería todo sentido<sup>410</sup>.

- 3 — No dejar el proceso participativo de última hora. La sociedad civil pudiera preparar talleres sobre políticas públicas, sobre como estructurar elementos del Diagnóstico, sobre como redactar indicadores, serían herramientas que ayudarían a la participación<sup>411</sup>.

- 4 — No hacer procesos tan largos<sup>412</sup>.

410. EAC8.

411. EAC16.

412. EAC4.

Debe de haber también una metodología muy explícita, muy bien armada para hacer del Diagnóstico. No se trata de poner frases sueltas o frases muy comunes: “hace falta acceso a la salud”, si pero en ¿qué?, ¿cómo?, ¿dónde? No dejar un listado de buenas intenciones, hay que concretizar<sup>413</sup>.

Recuperar el tipo de ejercicios de buenas prácticas, que hacen las OSC, para los Informes Sombra en los que se obligan a priorizar o a enfatizar temas<sup>414</sup>.

Para el proceso de actualización los entes públicos pueden generar insumos. Por ejemplo, el DIF-DF puede generar un insumo que luego sea retroalimentado, tomando en cuenta lo que implica la institucionalización. Ahora ya hay un DDHDF, un PDHDF y una Ley, por lo que podría ser al revés, que los entes generen insumos, se revisan, se retroalimentan con visión ambiciosa pero realista desde las OSC de derechos humanos cuyo aporte es muy valioso<sup>415</sup>.

También abrir espacios y convocar para aportar sobre las problemáticas a nivel delegacional. Una Delegación podría identificar sus prioridades a partir de las cuales se elige una y se abre un espacio para que llegue la ciudadanía; recuperar las visiones a favor o en contra de un tema, para impulsar y posibilidad el debate. Se abre un proceso de diagnóstico y de formación y las personas podrían llegar con sus demandas, se necesita escuchar esas otras voces. En la identificación de los problemas delegacionales debe hacerse entonces con varios actores, incluido el gobierno y actores sociales locales y las OSC de derechos humanos para orientar<sup>416</sup>.

413. EAC14.

414. EAC13.

415. EAC15.

416. EAC15.

Se recomienda hacer una evaluación del proceso en general:

Hacer una gran evaluación, no hacer un Diagnóstico o Programa nuevo hasta no tener una evaluación no sólo de cumplimiento de las líneas de acción sino de lo que paso con el este proyecto, cómo este se tendría que reestructurar para iniciar un proceso de actualización de Diagnóstico y Programa y con todo lo aprendido diseñar un Programa.

El objetivo no es actualizar un Diagnóstico y un Programa de derechos, el objetivo es evaluar todo este trabajo, con todos los errores que se tuvieron. —Salvando el hecho de que nadie en el mundo había hecho un proceso de esta magnitud— no había un solo antecedente, hoy ya los hay, no solamente este sino en otras partes del mundo. Es que decía que a los cinco años había que hacer un Diagnóstico, no hay condición. Entonces modificas la Ley con toda la lección aprendida<sup>417</sup>.

#### vi. Participación de las OSC

Es necesario para mejorar contenido de las propuestas capacitar a las OSC en políticas públicas, pero no con un manual básico del ciclo de las políticas públicas o de enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, sino con casos concretos: ¿Cómo le entramos al tema de discapacidad y LGBTTTI, o género y discapacidad?<sup>418</sup>

417. EAC11.

418. EAC15.



La sociedad civil haga un taller sobre la Administración Pública, sobre procesos administrativos e incluso sobre temas de incidencia en políticas públicas, que sean como un previo a iniciar el proceso de actualización y/o de seguimiento y evaluación. Facilitaría el trabajo, las aportaciones podrían ser más sustantivas de las organizaciones: quién tiene la competencia para qué, quién es el responsable de que eso no esté funcionando. Conocer esto creo que ayudaría mucho a que las OSC y las organizaciones sociales tengan una participación más puntual<sup>419</sup>.

Debería de haber un espacio de formación para las organizaciones armado con toda la seriedad que eso conlleva. Como Secretaría Ejecutiva debería de impulsar entre otras cosas eso, para que entonces tengan una discusión de mayor altura; saber qué cosa es ejecutar la política”, conocer cuál es la estructura del gobierno, cómo se rige ese gobierno, qué es el Programa Operativo Anual, qué son las líneas, qué son los ejes, de cuánto dinero estás hablando”<sup>420</sup>.

#### vii. La voluntad política de los entes públicos en el proceso actualización

En el proceso de actualización, se deberán hacer más llamadas políticas para concertar, acordar los contenidos y afianzar los compromisos con los entes públicos<sup>421</sup>. Se debe exigir el compromiso de todos los entes públicos y si no lo hay, denunciarlo públicamente. El gobierno necesita también tener representantes con participación activa y cualificada en los trabajos<sup>422</sup>.

Para la actualización del Diagnóstico es muy importante que participen los gobiernos delegacionales esta vez, para ver qué cosas les preocupan — a algunas delegaciones les preocupa el tema de poblaciones callejeras y a otras el de asentamientos irregulares— tomarlo en cuenta para la actualización del PDHDF. En cada tema las OSC podrían ayudar a ubicar a las delegaciones dónde están fallando sus modelos de intervención —generalmente carentes de enfoque de derechos— y sobre esa base ver qué se puede atender, atendiendo también a cuántos recursos hay, revalorar cómo se hacen las cosas comúnmente y darles contenido de derechos humanos<sup>423</sup>.

A diferencia de la etapa del Diagnóstico en la que muchas instancias gubernamentales no revisaron y no midieron lo que saldría publicado como reconocimiento público y formal de los problemas y obstáculos. En la etapa del PDHDF se revisaron con mayor detenimiento —sólo a nivel de la Secretaría de Gobierno— pero se revisaron las propuestas que se hicieron para las líneas de acción, pues se trataba

419. EAC16.

420. EAC14.

421. EAC4.

422. EAC3.

423. EAC6.

de los compromisos que adoptarían para solucionar los problemas identificados. Es previsible y se debe apostar a que para la actualización del Diagnóstico y el Programa, los entes públicos participen y sean rigurosos en la revisión<sup>424</sup>.

El discurso político no es suficiente, hay que partir de un piso de realidad de cómo funciona y cuáles son las condiciones de la Administración Pública local. A la par comprometer a que el GDF genere condiciones institucionales reales y duraderas para mantener la implementación del Programa. El Programa es una herramienta, pero si está lejos de la lógica de la planeación y gestión pública, de las prioridades del Plan de Desarrollo y sobretodo de las prioridades políticas del Jefe de Gobierno en turno, pues lamentablemente queda rezagado<sup>425</sup>.

Si el Jefe de Gobierno no está comprometido con esta agenda difícilmente avanzará. A pesar del esfuerzo que en los primeros años del Programa hizo GDF para implementarlo —capacitó en presupuesto con enfoque de derechos humanos, acordó lo de la clave presupuestal, creo la red de enlaces, se dio seguimiento a las dependencia sobre sus líneas de acción— estos esfuerzos en el marco de la nueva administración parece que se están diluyendo<sup>426</sup>.

Dotar de mayor concisión y efectividad a las líneas de acción será positivo, pero si parte de una falta de voluntad política y de incompreensión de su responsabilidad en materia de derechos humanos, se corre el riesgo de un PDHDF débil, de pantalla. Por lo tanto, las OSC deben estar atentas al papel que juegan los entes y el sentido de sus propuestas en el proceso de actualización<sup>427</sup>.

viii. Recomendaciones sobre recursos económicos en el proceso actualización

Se debe buscar la manera de apoyar el trabajo de las OSC, con proyectos o convenios pues las OSC tienen que gastar en papelería, transporte, personal dedicado a la elaboración de contenidos, etc<sup>428</sup>.

Es necesario hacer memoria del proceso, no dejar de documentar, sistematizar, custodiar los archivos históricos, buscar un mecanismo o recursos para ello<sup>429</sup>.

Lograr la participación sostenida sigue siendo un reto, hay un debate abierto de si debería o no haber dinero para apoyar el trabajo de las OSC, el gobierno tiene este “extra” aún sin dinero<sup>430</sup>.

424. EAC16; EAC9.

425. EAC1bis.

426. EAC2.

427. EAC9.

428. EAC3.

429. EAC4.

430. EAC13.

## 5.2. Recomendaciones para la operación del MSyE, el seguimiento y evaluación del PDHDF

En cuanto al seguimiento y la evaluación como última etapa del ciclo de la política pública se recomienda identificar que el momento político-programático está en la elaboración del Diagnóstico y en el diseño del Programa y el seguimiento y la evaluación constituyen una actividad técnica<sup>431</sup>. En la medida de que haya un buen Diagnóstico y un buen diseño del Programa, el seguimiento y la evaluación no se complejizarán. De haber problemas técnicos- políticos todos se transfieren a la última etapa del ciclo, lo que no se resolvió en la primera etapa del ciclo de la política pública, se transfiere a la última etapa de éste<sup>432</sup>.

Las cuestiones que se recomiendan hacer se destacó<sup>433</sup>:

- 1 — Que el GDF manifieste su compromiso con el PDHDF.
- 2 — Visibilizar la importancia del PDHDF y el MSyE. No obstante sus limitaciones es un mecanismo en el que se encuentran sentados las instancias y poderes ejecutores. No deberíamos seguir legitimando espacios no efectivos<sup>434</sup>.
- 3 — Revisar la estructura del CSyE, pues la balanza de pesos y contrapesos no ha funcionado para la toma de decisión por consenso.
- 4 — Definir las funciones de los diversos actores del CSyE y los componentes del MSyE, así como el papel que juegan las instancias implementadoras.
- 5 — Realizar una evaluación del funcionamiento de los EP y replantearlos si es necesario. Revisar la Ley del PDHDF.

431. EAC12.

432. EAC12.

433. EAC1bis.

434. EAC5.



Diferenciar entre el MSyE como órgano político, en donde se pueda deliberar entre entes públicos y reuniones de gabinete, que se pueden efectuar para avanzar en la implementación del PDHDF. Por otra parte, un mecanismo de seguimiento y evaluación del avance del Programa<sup>435</sup>.

Es importante no confundir la participación con la presencia. Hacia las OSC: no confundir los espacios de participación donde se está incidiendo en un proceso que va a impactar en muchos temas, en “colocar mi tema en la agenda pública”. Identificar que esa articulación está encaminada a una incidencia general. No confundir la participación con “colocar las opiniones personales, incluso viscerales en el diseño de las herramientas”. No confundir la participación con la batalla ganada. Hay aspectos estructurales que hay que mover para que las cosas cambien<sup>436</sup>.

Tomar en cuenta que en el PDHDF publicado en 2008 hay líneas de acción que van a tardar años. Tan sólo el tema de la accesibilidad física, es un tema muy caro y de implementación progresiva<sup>437</sup>.

No se deben reproducir Espacios de Participación en los que no se lleve a cabo un verdadero diálogo, informado para crear espacios constructivos<sup>438</sup>.

Es importante partir de un buen diagnóstico que viene estructurando bien el problema público, que son dimensiones, causas, efectos, síntomas, dimensión del problema, cuantificación del problema, identificación de población potencialmente afectada, evolución en caso de que no diga nada, si haces bien eso y luego diseñas un buen programa, entonces el seguimiento y la evaluación es “piece of cake”.

**“No confundir la participación con “colocar las opiniones personales, incluso viscerales en el diseño de las herramientas”**”

No puedes darle seguimiento y monitoreo algo que está mal diseñado, se vuelve muy complejo, mucho menos se puede evaluar algo que no tiene claridad en términos de que qué se quiere lograr, cómo, para qué, en qué periodos, en qué fases, en qué tiempos, con qué prioridades.

Entonces lo que pasó en este caso, es que se transfirió hasta el último elemento del ciclo de la política todas las limitaciones que se habían tenido previamente, “pero para eso está la evaluación, el problema es que tampoco la evaluación ha arrojado elementos técnicos que sustenten de manera muy clara pues por dónde tiene que ir el rediseño del Diagnóstico y del Programa”<sup>439</sup>.

439. EAC12.

435. EAC15.

436. EAC10.

437. EAC16.

438. EAC1bis.

### 5.3. Recomendaciones para la implementación del PDHDF

El PDHDF debe estar vinculado a una plataforma política que se impulse desde Jefatura de Gobierno a alto nivel<sup>440</sup>.

Una vez con el PDHDF actualizado debe haber un momento de apropiación, de aprendizaje, para hacerlo más ejecutable. No hubo ese periodo porque las preocupaciones de las OSC del CC y/o CSyE estaban en generar condiciones que permitieran concretar el proceso por temor a que nos pasara como con el PNDH, y pues<sup>441</sup>.

Se debe evitar creer que porque el Jefe de Gobierno o la Ley lo diga, en automático los entes van a cumplir el PDHDF, se debe trabajar en sensibilización, capacitación y orientación, de tal forma que se fortalezca la voluntad de cumplir con el PDHDF<sup>442</sup>. Si no se generan procesos de sensibilización y capacitación con los operadores del Programa va a ser más difícil cumplirlo, necesitamos “fomentadores.”<sup>443</sup>

No seguir con un proceso de implementación que aparenta más una simulación que un efectivo cumplimiento del PDHDF, quizás si la instrumentación del PDHDF funcionara con un compromiso de la actual administración, probablemente esto promovería mayor participación de las OSC<sup>444</sup>.

El Programa actual tiene que garantizar que se pueda implementar y para eso tenemos que revisar toda la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y las atribuciones de los entes y darles esas atribuciones. Gestionar presupuesto y recursos de acuerdo a lo que la Ley mandata implementar.

440. EAC15.

441. EAC15.

442. EAC9.

443. EAC8.

444. EAC1bis.

## Documentos de referencia

## Documentos

- Arias, Karina y Bonici, Gisele. *Consultoría para la Sistematización del proceso de elaboración del Diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México, diciembre de 2010.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Boletín de prensa N° 116/2003.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Boletín de prensa 95/2008 del 7 de mayo de 2008.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Memoria Primer Encuentro por la Agenda de Derechos Humanos de la ciudad de México*. México, 2002.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Minuta de la reunión de trabajo entre la CDHDF y las Organizaciones de la Sociedad Civil, 17 de enero de 2007, mimeo.
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Acta de la Décimo Sexta Sesión Ordinaria. Ciudad de México, 28 de enero de 2008.
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Acta de la Décimo Séptima Sesión Ordinaria. Ciudad de México, 18 de febrero de 2008.
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Acta de la Décimo Novena Sesión Ordinaria. Ciudad de México, 31 de marzo de 2008.
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Acta de la Segunda Sesión Extraordinaria. Ciudad de México, 2 de abril de 2008.
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Acta de la Vigésima Segunda Sesión Ordinaria. Ciudad de México, 19 de mayo de 2008.
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Acta de la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria. Ciudad de México, 9 de junio de 2008.
- Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Ciudad de México, mayo de 2008.
- Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Ciudad de México, agosto de 2009.
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Carta Compromiso* del 25 de agosto de 2009.
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Acta de la Décimo segunda sesión extraordinaria. Ciudad de México, 20 de octubre de 2009.
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Acta de la Cuadragésima Quinta Sesión Ordinaria. Ciudad de México, 13 de noviembre de 2009.
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Proyecto de Ley de Derechos Humanos para el Distrito Federal*.
- Consejo Consultivo de Organizaciones de la Sociedad Civil. Boletín Informativo, noviembre 2009.
- Consejo Consultivo de Organizaciones de la Sociedad Civil. Presentación "Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Propuesta del CCOSC". Ciudad de México, noviembre de 2009.
- Cunill, Nuria. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, Caracas, 1991.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal del 15 de junio de 2012. *Reformas y adiciones a la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de diciembre de 2009. *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2010*.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Decreto por el que se expide la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 30 de mayo de 2011.
- Naciones Unidas. *Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23)*, 12 de julio de 1993.

- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos: Propuesta de Colaboración*. México, 2006.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Propuesta para la Conformación de los Espacios de Análisis y Participación de Derechos Humanos en las Entidades Federativas*. México, 2006.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Estrategia para convocar a miembros de la Academia y de Organizaciones de la Sociedad Civil a formar parte del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en el Distrito Federal*. México, 2006.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. Boletín de prensa del 3 de mayo de 2007.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México*. México, 2003.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Propuesta de Trabajo Conjunto Organizaciones de la Sociedad Civil – OACNUDH México en el marco de su Plan de trabajo 2006-2007*.
- Organizaciones de la Sociedad Civil del Comité de Seguimiento y Evaluación. *Boletín informativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil Integrantes del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF. Boletín 4, noviembre-diciembre de 2010*.
- Organizaciones de la Sociedad Civil del Comité de Seguimiento y Evaluación. *Mensaje de las organizaciones civiles con ocasión de la instalación del Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Ciudad de México, 8 de julio de 2011.
- Presidencia de la República. *Programa Nacional de Derechos Humanos*. México, 2004.
- Secretaría de Gobernación. Minuta de la 1ª sesión del Comité de Seguimiento del Convenio Marco de Colaboración en Materia de Derechos Humanos, celebrada el 27 de abril de 2005.
- Secretaría de Gobernación. Minuta de la 3ª sesión del Comité de Seguimiento

del Convenio Marco de Colaboración en Materia de Derechos Humanos, celebrada el 26 de enero de 2006.

- Secretaría de Gobernación. Minuta de la 4ª sesión del Comité de Seguimiento del Convenio Marco de Colaboración en Materia de Derechos Humanos, celebrada el 11 de mayo de 2006.

## Videos

Planeta Caoss. Video: “Ciudad de México: cuestión de derechos”

## Sitios de Internet

<http://www.cinu.org.mx/temas/dh/decvienapaccion.pdf>

<http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/boletines/2008/acuerdoacnudh.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Compilacion05/pdf/453.pdf>

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=698534&fecha=11/03/2003](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=698534&fecha=11/03/2003)

[http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos\\_Humanos/Resource/67/1/images/CONVENIO.pdf](http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/Resource/67/1/images/CONVENIO.pdf)

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2101603&fecha=09/12/2005](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2101603&fecha=09/12/2005)

[http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos\\_Humanos/Acuerdo\\_marco\\_de\\_coordinacion](http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Acuerdo_marco_de_coordinacion)

<http://portaldic10.cd hdf.org.mx/index.php?id=agenprese>

<http://portaldic10.cd hdf.org.mx/index.php?id=bol11603>

<http://portaldic10.cd hdf.org.mx/index.php?id=bol9508>

<http://www.derechoshumanosdf.org.mx/seccion.php?2-2-1>

## Anexos

### Anexo 1. Relación de actores entrevistados

Las y los actores clave entrevistados para recuperar el proceso participativo de elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y su Mecanismo de Seguimiento y Evaluación.

ORGANIZACIÓN PARTICIPANTE EN EL PROCESO	ACTOR/A CLAVE ENTREVISTADO	CÓDIGO DE ENTREVISTA
Católicas por el Derecho a Decidir A. C.	Aidé García Hernández y Maribel Luna	EAC1
	Aidé García Hernández Maribel Luna y Elizabeth C. Plácido	EAC1 Bis
	Elizabeth C. Plácido	EAC2
Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A. C.	Miguel Concha Malo	EAC3
	Ana Luisa Nerio Monroy	EAC4
Centro Mexicano de Derechos Ambiental, CEMDA	Andrea Cerami	EAC5
Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A. C., COPEVI	Celeste Mena	EAC6
Consejo Consultivo de Organizaciones de la Sociedad Civil, CCOSC	Claudia López	EAC7
DECA, Equipo Pueblo, A. C.	Laura Becerra	EAC8
	Laura Becerra y Areli Sandoval	EAC8 Bis
	Areli Sandoval	EAC9
Elige, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos A. C.	Aída Marín Acuapan	EAC10
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.	Jacqueline L'Hoist Tapia	EAC11
GESOC, Agencia para el Desarrollo A. C.	Manuel Alejandro González Arreola	EAC12
Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C.	Marimar Monroy García	EAC13
Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, IMDHD	Rocío Culebro	EAC14
Red por los Derechos de la Infancia en México	Gerardo Sauri	EAC15
	Ma. Aurora Cuevas Trejo	EAC16

## Anexo 2. Guía de preguntas

El instrumento para entrevistar a actores clave de sociedad civil sobre el proceso participativo en torno al Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y su Mecanismo de Seguimiento y Evaluación.

PREGUNTAS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Desde su perspectiva, califique la importancia de haberse generado un proceso participativo para el proceso.</li> <li>¿Cuáles fueron las condiciones (órganos, modalidades, procedimientos) que se generaron desde el CC / CSyE para promover la participación de la sociedad civil en...?</li> <li>¿Cuáles fueron los actores de la sociedad civil que participaron en...?</li> <li>¿Cuáles otros actores hubiera sido clave involucrar en el proceso y por qué?</li> <li>¿Qué se logró con la participación de la sociedad civil en estos procesos en el proceso del Diagnóstico/ Programa/ MSyE?</li> <li>Ud. valora que los órganos, modalidades y/o procedimientos que se establecieron para garantizar la participación de organizaciones civiles y sociales fueron en el proceso de elaboración del Diagnóstico/ Programa/ MSyE?</li> <li>¿El carácter de la participación de organizaciones civiles y sociales en las etapas de elaboración de cada instrumento y en el diseño y operación del mecanismo fue Consultiva/ Resolutiva/ Ejecutoria/ Fiscalizadora?</li> <li>¿Cuáles fueron las principales limitaciones internas para...?</li> <li>Promover la participación de organizaciones civiles y sociales en la elaboración del Diagnóstico y del Programa y su MSyE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Qué tan importantes fue el régimen político preexistente / la composición de los órganos de participación / el grado de heterogeneidad de los intereses representados / el modo de funcionamiento de los órganos de participación en la capacidad de influencia de la participación ciudadana en la elaboración del DDHDF, el PDHDF y su MSyE?</li> <li>¿Impulsar la participación de organizaciones civiles y sociales en los CS?</li> <li>¿Impulsar la participación de organizaciones civiles y sociales en las MIIM?</li> <li>Incorporar los aportes de organizaciones civiles y sociales en el proceso de elaboración de DDHDF / PDHDF / MSyE?</li> <li>Elaborar sus propios contenidos en el proceso de elaboración del DDHDF/ PDHDF /MSyE</li> <li>¿Qué factores internos y externos a las organizaciones civiles y sociales facilitaron su participación en el proceso de DDHDF / PDHDF / MSyE?</li> <li>¿Cuáles serían las principales lecciones aprendidas a partir de su experiencia de participación en el proceso del DDHDF / PDHDF / MSyE del PDHDF?</li> <li>¿Cuáles serían sus recomendaciones para favorecer y mejorar el proceso participativo en la actualización del Diagnóstico y Programa?</li> </ul>