

Propuestas y herramientas para la **vigilancia social** del Programa de Derechos Humanos del D.F.
(Documentos de consulta)

DECA
Equipo
Pueblo
A.C.

Indesol
Instituto Nacional de Desarrollo Social



Propuestas y herramientas para la vigilancia social del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*

El proceso del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos en el Distrito Federal

Elaborar un Programa de Derechos Humanos para el Distrito Federal (PDHDF) y crear un mecanismo de seguimiento y evaluación del mismo, son dos de las dieciséis recomendaciones generales que hace el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (en adelante, el Diagnóstico) elaborado entre 2007 y 2008 por instituciones gubernamentales, académicas y organizaciones de la sociedad civil de la Ciudad de México.¹

El Diagnóstico señala en su introducción los objetivos que persiguió con su realización: “identificar los principales obstáculos que impiden a las personas que transitan o habitan en el Distrito Federal el ejercicio y goce efectivo de los derechos humanos reconocidos en los ámbitos nacional e internacional.” Asimismo, pretende ser un referente sobre la situación que guarda el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades públicas de esta entidad en lo que se refiere a los derechos humanos contenidos en este documento. “Uno de los principales objetivos para la realización de este diagnóstico consistió en identificar los principales obstáculos en el respeto, defensa, garantía y promoción de los derechos humanos de las personas que viven y transitan por el Distrito Federal”. Otro objetivo no menos importante ha sido “determinar las principales causas que generan las violaciones de éstos y los contextos en que se presentan.”

2

La conclusiones del Diagnóstico indican claramente que los derechos humanos en su integralidad no se cumplen para todas las personas que habitan la gran ciudad, que se han dado pasos para ir del discurso a los hechos pero que los obstáculos estructurales (económico- culturales) y la aplicación de políticas públicas no basadas en el cumplimiento de los derechos humanos aun requiere de muchas acciones tanto de las autoridades para asumir sus obligaciones, como de la sociedad para exigir sus derechos y convivir basándose en sus principios.

Luego de analizar ampliamente, y desde la perspectiva del cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, la situación de 14 derechos humanos y 10 grupos de población en el Distrito Federal,² así como avances legales, institucionales, programáticos, y obstáculos y limitaciones respectivas, el Diagnóstico recomendó:

* Documento preparado por DECA Equipo Pueblo, A.C. en el marco del Proyecto: “Incidencia y vigilancia social sobre el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal” coordinado por Areli Sandoval Terán, y financiado con recursos tanto de la organización como de la CDHDF y el INDESOL a través del Programa de Coinversión Social 2008.

¹ El Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal está disponible en: www.derechoshumanosdf.org.mx

² Los derechos humanos analizados en el Diagnóstico son: el derecho a un medio ambiente sano, el derecho al agua, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la educación, el derecho al trabajo,

1. **Elaborar un Programa de Derechos Humanos** basado en el Diagnóstico.
2. **Crear un mecanismo** de actualización del Diagnóstico y de **Seguimiento y de Evaluación del Programa de Derechos Humanos del D.F.**
3. *Difundir el Diagnóstico.*
4. *Investigar los derechos humanos y temas faltantes.*
5. *Crear una institución de información estadística para el Distrito Federal.*
6. *Crear un sistema de incentivos a las instituciones académicas para la investigación sobre derechos humanos en el D.F.*
7. *Crear presupuestos con perspectiva de derechos humanos y de género.*
8. *Garantizar que el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y programas de acción se sustenten cabalmente en un enfoque de derechos humanos y de género.*
9. *Promover la armonización legislativa y llenar los vacíos legales.*
10. *Mejorar la coordinación entre los órdenes de gobierno, con el gobierno federal y zona metropolitana.*
11. *Capacitar a las y los servidores públicos de todas las instituciones públicas en materia de derechos humanos.*
12. *Crear espacios efectivos de participación de la sociedad civil para la elaboración de políticas públicas.*
13. *Proporcionar un acceso efectivo a los recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos.*
14. *Modificar la tendencia inquisitorial del sistema penal.*
15. *Diseñar políticas públicas integrales, universales y participativas que articulen las estrategias y esfuerzos institucionales enfocados a grupos de población específicos.*
16. *Elaborar una Iniciativa de Ley de Derechos Humanos para el Distrito Federal.*

Cada una de estas recomendaciones conforman la agenda del Comité Coordinador del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del D.F.,³ integrado por representantes de las siguientes instancias: el Gobierno del Distrito Federal (GDF), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), el Tribunal Superior de Justicia del D.F. (TSJDF), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), universidades y organizaciones de la sociedad civil⁴, así como la representación en México de la Oficina del

el derecho a la salud, los derechos sexuales y reproductivos, el derecho a la igualdad y a la no discriminación, el derecho al acceso a la información, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la integridad, libertad y seguridad personales, el derecho al acceso a la justicia, el derecho a un debido proceso, y los derechos de las personas privadas de su libertad en centro de reclusión. Por otra parte, los grupos de población que contempla el Diagnóstico son: mujeres, jóvenes, infancia, pueblos indígenas,

³ El Comité Coordinador del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal estableció diversos grupos de trabajo para impulsar su implementación. Los grupos se reúnen periódicamente y presentan propuestas y avances del trabajo al Comité Coordinador que en pleno toma las decisiones sobre los diversos asuntos.

⁴ Para definir la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el Comité Coordinador del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, la OACNUDH emitió una convocatoria pública abierta, invitando a integrarse a organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas. A fin de tener un equilibrio en el Comité Coordinador se acordó dar un lugar para cada instancia pública, dos lugares para la academia y tres lugares para organizaciones civiles. Con base en las organizaciones civiles e instituciones académicas que respondieron a la convocatoria, se seleccionaron como representantes ante el Comité por el sector académico a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México) y la Universidad Panamericana; y por las organizaciones civiles a: el Centro

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en calidad de observador. Las instancias representadas en este Comité firmaron el 3 de mayo de 2007 una carta-compromiso en que se determinaron las bases para la colaboración de todas las partes en este importante proceso.

Cabe mencionar que su antecedente es el Diagnóstico Nacional de 2003 coordinado por la OACNUDH y el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) presentado por el gobierno federal en 2004. A partir de entonces, las entidades federativas se comprometieron a elaborar diagnósticos y programas locales de derechos humanos, con el objetivo de obtener herramientas efectivas que condujeran al cumplimiento de las obligaciones internacionales, a impulsar la armonización de la legislación local con base en los estándares internacionales de derechos humanos, y a consolidar políticas que consideren el carácter universal, indivisible, progresivo e interdependiente de los derechos humanos.

Es de gran relevancia que en el Distrito Federal se haya concluido exitosamente la etapa del Diagnóstico, y se esté avanzando ya en la de elaboración del PDHDF sobre la base de los obstáculos y problemas identificados en el primero. Por ejemplo, en la parte VII del Diagnóstico dedicada a conclusiones y recomendaciones, se incluyó el tema de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, señalando lo que se ha avanzado y lo que aún hace falta implementar en la materia en el Distrito Federal:

“Si bien en el Distrito Federal hay programas y acciones que buscan incidir en el disfrute de algunos derechos humanos, así como programas dirigidos a grupos específicos, aún faltan esfuerzos para que la perspectiva de derechos humanos y de género atraviesen el conjunto de las políticas, programas, acciones y prácticas de las autoridades capitalinas.

En muchos casos, la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas se limita a señalar la universalidad en el disfrute y acceso a los servicios públicos omitiendo los instrumentos que posibiliten la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos. Si bien la universalidad es un principio que rige los derechos humanos, también hay otros, como la integralidad, la indivisibilidad, la interdependencia, la no discriminación, igualdad y la progresividad, que deben ser igualmente garantizados.

La ausencia de diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos está relacionada con la falta de mecanismos de planeación formulados a partir de indicadores

sigue →

de Análisis e Investigación Fundar, la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) y el Grupo de Información y Reproducción Elegida (GIRE), como titulares por parte de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), teniendo en una primera etapa como suplentes a la Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas (Adivac), el Centro de Derechos Humanos “Fr. Francisco de Vitoria OP” AC y la Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos Elige, y en la etapa actual, a DECA Equipo Pueblo y Católicas por el Derecho a Decidir, manteniéndose al Centro Vitoria como suplente. Cabe mencionar que estas organizaciones decidieron constituirse en un consejo consultivo de organizaciones de la sociedad civil (CCOSC) para coordinarse mejor, tener una participación más efectiva en el proceso, así como para facilitar la articulación y colaboración con otras organizaciones de la sociedad interesadas en la elaboración del Diagnóstico y el Programa.

de derechos humanos, así como de una coordinación más estrecha y eficiente entre las dependencias del gobierno, entre los tres poderes locales, con las autoridades de la zona metropolitana y con la Federación.

La formulación de políticas públicas y acciones estratégicas centradas en la realización de los derechos humanos también implica fomentar una amplia participación y adecuada consulta de las poblaciones beneficiarias o afectadas por los problemas y acciones del gobierno. Sin embargo, las leyes y mecanismos existentes no permiten una incidencia real y efectiva de la ciudadanía en el ejercicio de diseño, ejecución y evaluación del quehacer gubernamental.

La intervención pública en materia de derechos humanos debe contemplar políticas de promoción y difusión de los derechos humanos, tarea aún pendiente para los órganos de gobierno del Distrito Federal. Asimismo, son insuficientes las acciones de formación y capacitación orientadas a que la ciudadanía conozca y se asuma como sujeto de derechos, políticamente activo.

Más aún, prevalece en general un gran desconocimiento por parte de las autoridades del contenido de los derechos, de sus obligaciones consagradas en el derecho internacional de los derechos humanos, y de la relación indisoluble que éstas tienen con sus responsabilidades en el servicio público.”

(Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal. Parte VII, capítulo 36 sobre conclusiones generales, párrafos 3813 a 3818)

Estas consideraciones subrayan la importancia y la necesidad de contar con un Programa de Derechos Humanos en el Distrito Federal. De acuerdo con el Diagnóstico (parte VII, capítulo 41 sobre recomendaciones generales, Pág. 890) la elaboración de un Programa a partir del Diagnóstico “permitiría avanzar hacia la construcción de una política de Estado en esta materia, de acuerdo con los compromisos asumidos local e internacionalmente.”

Para esto, se requiere de un proceso “transparente e incluyente y que, al igual que el *Diagnóstico*, resulte de un ejercicio de participación, interlocución y consenso entre instancias públicas, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, poniendo especial énfasis en la participación de las delegaciones políticas. El Programa debe, a partir de las conclusiones y recomendaciones, determinar en 2008 acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo por los órganos legislativo, ejecutivo, judicial y los organismos autónomos, con miras a la cabal realización de los derechos humanos de quienes habitan y transitan por el Distrito Federal.”

La etapa de elaboración del PDHDF se anunció en la presentación pública del Diagnóstico de Derechos Humanos del D.F. efectuada el 7 de mayo de 2008, con miras a concluirlo el mismo año. Sin embargo, la complejidad del proceso -que es también la riqueza del mismo- implica ir más allá del diseño de un programa más del poder

ejecutivo local, para construir, participativamente un programa en el marco de una política de Estado que contenga el consenso respecto a las soluciones y alternativas a los problemas señalados en el Diagnóstico.

La construcción de un proceso de esta naturaleza ha requerido más tiempo. El Comité Coordinador del Diagnóstico y Programa se propone concluir el PDHDF durante el 2009, incluyendo su presupuestación, para iniciar su implementación en el 2010. Mientras tanto, el Gobierno del Distrito Federal, que entre sus compromisos y metas 2008 se había planteado “Presentar y poner en marcha el Programa de Derechos Humanos en la Ciudad en coordinación con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal”, se dio a la tarea de elaborar un Plan de Acciones Inmediatas en materia de derechos humanos para 2009.

Bases para un mecanismo de seguimiento y evaluación del PDHDF

Como ya se mencionó, el Diagnóstico del Derechos Humanos del Distrito Federal también recomendó crear “*un mecanismo de actualización del Diagnóstico y de Seguimiento y de Evaluación del Programa de Derechos Humanos del D.F.*” El *Diagnóstico* (parte VII, capítulo 41 sobre recomendaciones generales, Pág. 890) enfatiza el objetivo de “asegurar la continuidad del *Diagnóstico* y una adecuada ejecución del Programa”, para lo cual 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.”

De acuerdo con la OACNUDH en México, que como ya se mencionó participa en el Comité Coordinador del Diagnóstico y el PDHDF como observadora, y que presta asesoría en el proceso, “...Un elemento fundamental del proceso completo de la política pública, recae en el proceso específico de evaluación de la misma. En una definición simple, la evaluación de la política pública es una herramienta que permite valorar su efectividad en términos de las intenciones para las que fue creada y de los resultados de su implementación. Permite además, elaborar una valoración institucional (interna) en el sentido de que “(...) las capacidades estatales dan cuenta de la materialización de la voluntad política de los Estados y buscan verificar si están dadas las condiciones efectivas para implementar, a través de políticas públicas, una perspectiva de derechos en el marco de la estructura estatal vigente.”⁵ Es decir, que “sin la evaluación de la política pública,

⁵ Pautassi, Laura. “La articulación entre políticas públicas y derechos. Vínculos Difusos” Consultado en Universidad de Chile y Fundación Henry Dunant.

tanto la credibilidad de la misma como la rendición de cuentas de las personas o instituciones encargadas de su desarrollo e implementación, se mantendría incierta.”⁶

En su propuesta para un mecanismo de seguimiento y evaluación del PDHDF que la OACNUDH México ha presentado al Comité Coordinador, destaca también que en materia de derechos humanos “el adecuado diseño, implementación, seguimiento y evaluación de Planes Nacionales de Acción acarrea un conjunto importante de beneficios que no sólo impactan en el campo específico de los derechos humanos, sino también en el fortalecimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad de los países.”⁷ Coincidimos con la Oficina en que todo plan de acción o programa de derechos humanos debe contar con un mecanismo de monitoreo y evaluación y que “cada Estado puede adoptar la naturaleza y estructura del mecanismo y adaptarlos a sus circunstancias y necesidades, sin embargo, se requiere que en la configuración del mismo, la sociedad civil tenga una amplia participación y que el mecanismo goce de un nivel de independencia adecuado. También se debe prever que el mecanismo cuente con instrumentos de medición basados en indicadores y objetivos concretos, que tenga acceso pleno a la información relevante para elaborar sus informes sobre los logros y obstáculos y que se garantice que sus recomendaciones serán asumidas y acatadas por las autoridades encargadas de ejecutar el Plan de Acción.”⁸

Para el caso concreto del PDHDF que se está elaborando, la OACNUDH ha recomendado que se formalice “la existencia de un órgano plural y representativo de seguimiento y evaluación de la política pública en materia de derechos humanos del Distrito Federal, cuya composición integre al Gobierno del Distrito Federal, a la Asamblea Legislativa, al Tribunal Superior de Justicia, a organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector académico y a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; abriendo la posibilidad de participación de organismos nacionales e internacionales especializados, en calidad de observadores...El Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF sería el organismo encargado de analizar la implementación de las estrategias y acciones contenidas en el PDHDF y hacer aquellas recomendaciones que favorezcan la obtención de mejores resultados encaminados al cumplimiento de los objetivos del programa.”⁹

Finalmente, la OACNUDH México recomienda recuperar la experiencia del Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos

www.fundacionhenrydunant.org, Citado en el documento de trabajo de la OACNUDH titulado “Propuesta para un mecanismo de seguimiento y evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal” del 01/10/08.

⁶ Gerston, N. Larry. Public Policy Making, Process and Principles. M.E. Shape Ed. NY, 2004. Pp. 120. Traducción libre: “Without policy evaluation, both the credibility of the policy and the accountability of those individuals and institutions responsible for its development remain uncertain”.

⁷ Véase la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptado el 25 de junio de 1993. A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

⁸ Intervención del Señor Amerigo Incalcaterra, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Seminario “Retos y Desafíos del Programa Nacional de Derechos Humanos”, celebrado en la Secretaría de Gobernación el 23 de agosto de 2007, pág. 8.

⁹ Bajo este propósito y considerando la teoría general de planeación estratégica que recomienda la existencia de instrumentos de control y retroalimentación continua, no tendría sentido generar dos mecanismos por separado, uno para revisar el diagnóstico y otro para revisar los resultados de la política pública implementada.

2004-2006, cuyo primer informe de evaluación se incluye entre los materiales de consulta que ofrece este CD.

Es importante reiterar que para todos los actores del Comité Coordinador, gubernamentales, académicos y sociales, es de suma importancia la creación y formalización de un mecanismo para dar seguimiento y evaluar el PDHDF; lo que está a discusión todavía, es la naturaleza y alcance que tendrá este mecanismo.

Por ejemplo, el Diagnóstico también recomendó la elaboración y adopción de una *Ley de Derechos Humanos del Distrito Federal* “basada en los estándares internacionales de la materia”, con la cual “se podrán aclarar y ordenar las obligaciones en materia de derechos humanos del conjunto de las servidoras, servidores e instancias públicas del Distrito Federal; para ello, será necesario definir mecanismos operativos, espacios de coordinación, división de responsabilidades, procesos de medición, evaluación y control, canales de información a la ciudadanía y sanciones aplicables para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ya existentes” (parte VII, capítulo 41 sobre recomendaciones generales, Pág. 895).

Esta recomendación ha tenido un avance significativo desde el grupo de trabajo respectivo pues el Comité Coordinador busca que la Ley también fortalezca al Programa de Derechos Humanos del D.F. y aborde cuestiones de política pública y su seguimiento. De hecho, en el proyecto de Iniciativa de Ley de Derechos Humanos para el Distrito Federal que se abrirá a consulta con organizaciones de la sociedad civil, se ha incluido un título III “De las políticas públicas en materia de derechos humanos”, que propone el siguiente texto: “Los derechos humanos son el fundamento para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el Distrito Federal así como la elaboración de su presupuesto; 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 la presente Ley (...) En el Distrito Federal, los entes públicos desarrollarán políticas públicas que eliminen las inequidades y desigualdades y que promuevan la reivindicación de derechos humanos de grupos de población en situación de vulnerabilidad, mediante programas integrales que aseguren no sólo transferencias económicas universales para grupos específicos, sino el acceso pleno de éstos al ejercicio integral de los derechos humanos, entre otros el derecho a la protección social, al trabajo, la accesibilidad, la educación, la protección legal, la personalidad y capacidad jurídica, la igualdad y la no discriminación, el acceso a la justicia, la salud, vivienda y agua.”

La participación social se encuentra entre los principios a los que deberán sujetarse las políticas públicas en materia de derechos humanos de acuerdo con esta propuesta de Iniciativa de Ley, la cual también remite al Diagnóstico y al PDHDF como guías para el diseño, ejecución y evaluación de tales políticas públicas y prevé la creación de un “Comité Coordinador de Derechos Humanos del Distrito Federal.” De considerarse pertinente, este Comité previsto en la propuesta de Iniciativa de Ley de Derechos Humanos para el Distrito Federal, estaría integrado por representantes de las mismas instancias que componen al Comité Coordinador del Diagnóstico y el Programa y entre sus atribuciones estarían las siguientes:

- “I. Coordinar la actualización del Diagnóstico, su publicación cada tres años y su difusión hacia la sociedad y los entes públicos;*
- II. Proponer programas y acciones gubernamentales dirigidas a garantizar el reconocimiento la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, a través del Programa, e informar periódicamente sobre los avances en su cumplimiento;*
- (....)*
- XI. Proponer mecanismos de medición y evaluación de cumplimiento de los objetivos y acciones contempladas en el Programa, de manera periódica, con indicadores específicos de resultados e impacto, con base en la información proporcionada por el Instituto de Estadística e Informática del Distrito Federal, los informes elaborados por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, los informes elaborados por las organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales, los informes académicos y los informes de los organismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos;”*

Esta propuesta debe ser analizada más ampliamente por las organizaciones civiles - además de revisada, modificada y aprobada por el Comité Coordinador del Diagnóstico y Programa- ya que si bien contempla un mecanismo de seguimiento o vigilancia formal de las políticas públicas de derechos humanos, sólo contempla la participación de un representante de sociedad civil.

Asimismo, le atribuye al llamado “Comité Coordinador de Derechos Humanos del Distrito Federal” amplias y variadas funciones que rebasan el objetivo del seguimiento a la política pública, ya que incluye atribuciones de promoción de armonización legislativa, de coordinación de acciones para el cumplimiento de recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos en el D.F., de conducción de investigaciones y estudios, de diseño de capacitaciones para entes públicos y campañas, de coordinación con la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos del gobierno federal, y hasta de presentación de propuestas de presupuesto para aplicar la Ley.

Todo esto, si bien es necesario realizarlo y que exista una instancia o instancias para impulsar y garantizar, atribuirlo a la misma que estaría encargada del monitoreo, seguimiento y evaluación del PDHDF podría restarle capacidad para cumplir cabalmente esta importante función. Quizá previendo esta complejidad, el texto que se propone en la Iniciativa de Ley incluye la facultad de dicho Comité para crear grupos de trabajo que le ayuden al cumplimiento de sus atribuciones.

Por otra parte, esta propuesta parece tratarse de un ejercicio “mixto” de rendición de cuentas horizontal y vertical¹⁰, porque las propias instancias públicas estarían vigi-

¹⁰ Ver en los documentos anexos más información sobre los tipos de rendición de cuentas. En particular, se recomienda el texto de Felipe Hevia de la Jara, del CIESAS, titulado “Contraloría Social y Protección de Programas Sociales”

lando su acción, pero contando con participación de academia y sociedad civil. Desde este punto de vista, la vigilancia social del PDHDF como proceso independiente y autónomo seguiría siendo necesaria.

La importancia del seguimiento al PDHDF desde la sociedad civil

La participación ciudadana, la incidencia política y la contraloría social son objetivos de nuestra organización y de muchas otras en torno las políticas públicas en materia de derechos humanos.

Los tres objetivos y su ejercicio están relacionados entre si. La participación ciudadana, definida como toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta -con éxito o no- influir sobre las decisiones de la agenda pública, resulta el punto de partida. La participación no significa necesariamente influencia, sino la voluntad de influir y los recursos para lograrlo.

Por otra parte, la incidencia política se refiere a los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante las autoridades estatales y otras instituciones de poder. La incidencia supone una diversidad de acciones destinadas a lograr cambios en la esfera pública, orientados principalmente a activar los derechos de las personas, a equilibrar la distribución del poder y a construir democracia y equidad.

Finalmente, por contraloría social se entiende una práctica manifestada en acciones de control y vigilancia a través del monitoreo, el seguimiento, la documentación, el análisis, desarrolladas por uno o más ciudadanos, organizados o no, interviniendo en cualquiera de las etapas de la gestión de políticas públicas, para constatar o verificar que la acción pública se corresponda con lo programado, o con ciertas demandas y necesidades de la población, o con las obligaciones del estado en materia de derechos humanos, o con las metas y compromisos de desarrollo acordados, etcétera, para lograr, como fin último, una mayor satisfacción ciudadana y de la comunidad.

Promover la participación social para incidir en la construcción del PDHDF y para su seguimiento y evaluación, son algunos de los objetivos que guiaron el trabajo de DECA Equipo Pueblo A.C. durante el 2008.¹¹ La realización de estos objetivos se vio favorecida con el ingreso de nuestra organización al Consejo Consultivo de las OSC (CCOSC), en septiembre de 2008. Este consejo se había constituido anteriormente entre las organizaciones que forman parte del Comité Coordinador del Diagnóstico y

¹¹ Particularmente, en el marco del proyecto "Incidencia y vigilancia social sobre el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal" apoyado por la CDHDF y el INDESOL a través del Programa de Coinversión Social 2008, nos planteamos como DECA Equipo Pueblo, A.C. los siguientes objetivos: 1) Impulsar la reflexión y el análisis con actores sociales sobre propuestas para el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. 2) Promover la incorporación de las propuestas formuladas en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Y 3) Construir participativamente una propuesta metodológica para la vigilancia social del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Programa de Derechos Humanos del D.F. y sus suplentes, para facilitar la coordinación y articulación entre sí y con otras organizaciones civiles y sociales interesadas en el proceso. Nuestra participación en el CCOSC y en el Comité Coordinador del Programa desde entonces nos permitió sumarnos a los trabajos del grupo de metodología que a su vez se ha vinculado con el de indicadores tanto para la elaboración y como para el seguimiento del PDHDF, en lo cual la OACNUDH en México brinda asesoría.

Para las organizaciones del CCOSC, no sólo la participación y la incidencia en el PDHDF, sino el monitoreo, el seguimiento y su evaluación posterior, son muy importantes. Asimismo, los consideramos necesarios para reforzar procesos de exigibilidad de los derechos humanos en la Ciudad de México. Nos interesa lograr un proceso socialmente más participativo en todas las fases, es decir en todo el ciclo de las políticas públicas: desde el diseño del Programa, pasando por la fase de implementación, hasta su evaluación.

Entre las actividades que hemos desarrollado para conseguirlo, destaca la organización por parte del CCOSC de un foro para la difusión del Diagnóstico y la consulta sobre el PDHDF al que se invitó aun gran número de organizaciones civiles y sociales. El “Foro de Organizaciones Civiles y Sociales: Hacia un Programa de Derechos Humanos del DF” se llevó a cabo el 13 y 14 de octubre de 2008 en la Casa de las Humanidades en Coyoacán.

Cabe destacar que algunas ideas generales para el seguimiento del PDHDF también surgieron de las mesas de trabajo del evento, particularmente relacionadas con la necesidad de construir un “espacio” o “foro permanente” de organizaciones civiles y sociales interesadas en el proceso. También se consideró que en un contexto tan complejo como el de la Ciudad de México es fundamental y estratégico que logremos impulsar procesos coordinados de vigilancia social, en lo que se cuente con las capacidades, experiencia y especialización de diversas organizaciones.

11

Asimismo, en las reuniones y talleres que impulsamos posteriormente al foro con promotores, organizaciones y colectivos para continuar trabajando sobre propuestas de solución a los problemas identificados en el Diagnóstico, como materia prima para el PDHDF, también identificamos un gran interés en participar para asegurar, en la medida de lo posible, que el Programa toma debidamente en cuenta las propuestas de las OSC y que éste se implementa adecuadamente.

Dado que el proceso de elaboración del programa aún está en marcha, que continuará durante los primeros meses del 2009, y que su implementación será a partir del 2010, las propuestas para el seguimiento no han podido llegar todavía a un gran nivel de detalle. Sin embargo, como ya se describió anteriormente, se está trabajando desde el Comité Coordinador para sentar algunas bases metodológicas, legales y políticas. Una de las principales conclusiones a las que llegamos después de las consultas y de nuestra propia investigación es que para construir metodológicamente una propuesta de vigilancia social del PDHDF, será necesario tener primeramente claridad sobre la forma que adoptará dicho programa, incluidas la definición de metas, actividades, responsables, plazos e indicadores, lo cual será posible hasta que el Programa esté terminado.

El trabajo sobre los indicadores del PDHDF será clave para el diseño de la metodología de seguimiento. En su momento, las organizaciones tendremos que definir si queremos vigilar el proceso, los resultados o ambos. Para esto, las organizaciones de la sociedad civil debemos conocer las implicaciones del enfoque de las políticas públicas basadas en los derechos humanos y el marco conceptual y metodológico en materia de indicadores de derechos humanos. Asimismo, es importante estar familiarizados con los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, los criterios para la adecuada interpretación de las obligaciones del Estado y demás disposiciones que contienen, para lo cual debemos referirnos a las observaciones generales de los Comités de Naciones Unidas para la vigilancia de los tratados.¹²

Finalmente, también es muy importante tomar en cuenta los ejercicios de contraloría social implementados por diversas organizaciones sobre una gran variedad de temáticas, destacando las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil en materia de monitoreo y vigilancia del cumplimiento de estándares de derechos humanos por parte del Estado. Visitando los sitios web de organizaciones nacionales e internacionales se pueden encontrar informes y diversas herramientas.

Una selección de estos y otros trabajos que resultan de utilidad para la vigilancia social están compilados en el material de consulta incluido en este CD. Al final de la siguiente sección se presenta un listado como guía para facilitar su consulta.

Conformando una caja de herramientas para los procesos de vigilancia social del PDHDF

Tanto para la participación, como para la incidencia y la contraloría social hace falta desarrollar en las organizaciones de la sociedad civil ciertas capacidades, habilidades, y conocimientos sobre instrumentos y herramientas técnicas y metodológicas. Es así que durante los últimos meses nuestra organización avanzó en la investigación, identificación y recopilación de diversos documentos relacionados con temas como: la contraloría social, la incidencia y evaluación sobre políticas públicas, la participación y el control ciudadano, los observatorios sociales, los procesos de construcción de indicadores. Con una selección de estos documentos, hemos armado el presente disco compacto, cuya finalidad es servir de **caja de herramientas** para las organizaciones de la sociedad civil que se interesen, como la nuestra, en impulsar o llevar a cabo procesos de vigilancia social durante la fase de implementación del PDHDF o de otras políticas públicas en materia de derechos humanos.











Los documentos seleccionados están organizados en las siguientes carpetas temáticas para facilitar su consulta. Pueden consultarse directamente a través del siguiente listado, que establece vínculos con cada documento, o bien por medio de la lista de archivos que se encuentra en el disco mediante el explorador de la computadora.

¹² Para mayor información visitar: www.ohchr.org


Guía sobre los documentos de consulta incluidos en este CD

Instrumentos internacionales de derechos humanos y documentos para su interpretación

• Instrumentos:

-  Declaración Universal de los Derechos Humanos
-  Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
-  Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
-  Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial
-  Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
-  Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
-  Convención sobre los Derechos del Niño
-  Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
-  Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas
-  Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

• Documentos para interpretación e informes sobre aplicación de los tratados

-  Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por los Órganos creados en virtud de los Tratados de Derechos Humanos

(Este documento contiene una recopilación de las observaciones generales o recomendaciones generales adoptadas, hasta el 12 de mayo de 2004, respectivamente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité contra la Tortura y el Comité de los Derechos del Niño. Hasta esa fecha, el Comité de los Trabajadores Migrantes no

había adoptado todavía ninguna observación general. Las Observaciones Generales del Comité de DESC posteriores se encuentran en documentos separados)

- 👉 Comité de DESC. Observación General núm. 16 sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.
- 👉 Comité de DESC. Observación General núm. 17 sobre el derecho de todas las personas a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales resultantes de cualquier producción científica, literaria o artística de que sean autoras.
- 👉 Comité de DESC. Observación General núm. 18 sobre el derecho al trabajo.
- 👉 Comité de DESC. Observación General núm. 19 sobre el derecho a la seguridad social.
- 👉 Compilación de Directrices relativas a la forma y el contenido de los Informes que deben presentar los Estados Partes en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

(En este documento se incluyen las directrices del Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité contra la Tortura).

14

Documentos sobre el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal

- 👉 Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Encarte: Resumen del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal. Ciudad de México, 2008.
- 👉 Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Parte VII del Diagnóstico: Conclusiones y Recomendaciones (capítulos 36 a 41 más Anexos).
- 👉 DECA Equipo Pueblo, A.C. Folleto: “¿Cómo están los DESCA en la Ciudad de México? Una mirada al Núcleo sobre Seguridad Humana del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal 2008”. México, diciembre 2008.

Documentos sobre política pública con enfoque de derechos humanos

- 👉 Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. “Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos” Anexo C del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal. Ciudad de México, 2008.
- 👉 Comité de DESC. Pronunciamiento sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- 👉 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Naciones Unidas Nueva York y Ginebra, 2006.
- 👉 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos. Naciones Unidas Nueva York y Ginebra, 2008.
- 👉 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual. Naciones Unidas Nueva York y Ginebra, 2004.
- 👉 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza.

15

Documentos sobre indicadores de derechos humanos

- 👉 Sandoval Terán Areli (DECA Equipo Pueblo, A.C.). “Construcción de indicadores en materia de derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales. Documento Base sobre el estado de la discusión a nivel mundial.” DECA Equipo Pueblo, A.C. México, D.F., marzo de 2007.

(Este documento fue preparado en el marco del proyecto coordinado por Incide Social, A.C.: “Hacia la construcción de un sistema integral de monitoreo y evaluación de derechos humanos en México”)

- 👉 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos (HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008)

(El objetivo de este documento, preparado para la 20a reunión de los Presidentes de Órganos de Tratados de Derechos Humanos, es proponer un método estructurado y co-

herente para traducir las normas universales de derechos humanos en indicadores que sean pertinentes en los distintos contextos y útiles en el plano nacional)

- 👉 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Utilización de indicadores para promover y vigilar la implementación de los Derechos Humanos. Algunas preguntas & respuestas (Draft and Background material)

Documentos sobre contraloría social y participación

- 👉 Felipe Hevia de la Jara. (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS). "Contraloría Social y Protección de Programas Sociales". Conference Paper, Seminario Internacional: Candados y Derechos, Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía. PNUD México, 2007.
- 👉 Felipe Hevia de la Jara. "El caso de la contraloría social" en: FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación A.C. Derecho a saber: balances y perspectivas cívicas (2007). Con contribuciones de: Felipe Hevia, Friné Salguero y Arcelia Martínez.
- 👉 Rogelio Gómez Hermosillo Marín y Christian Herrera Meraz. Gobierno bajo la lupa. Guía ciudadana para ejercer el derecho de acceso a la información. Alianza Cívica, A. C., México, enero de 2008.
- 👉 Luis Pineda (DECA Equipo Pueblo, A.C.). Documento de investigación sobre contraloría social, bajo la coordinación de Silvia Alonso Félix, especialista en temas de contraloría social.
- 👉 Yoalli Navarro. Incidencia Civil en Educación-Caso México. Proyecto de Incidencia Política en Latino América. ICE (Incidencia Civil en la Educación en México) y Campaña latinoamericana por el Derecho a la Educación. Proyecto Contraloría Social, marzo de 2008.
- 👉 Laura Becerra Pozos y Manuel Canto Chac. Informe Final de la Investigación "Hacia el rediseño de las estrategias de los Agentes Innovadores de la Democracia", realizada por el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD). México, noviembre del 2005.

16

Documentos sobre la experiencia de control ciudadano desde la red internacional Social Watch

- 👉 Areli Sandoval Terán (DECA Equipo Pueblo, A.C.) "La incidencia y la vigilancia social sobre políticas públicas desde la experiencia de Social Watch." México, D.F., marzo de 2007.

- 👉 Social Watch. Cuadernos ocasionales No 2. Control ciudadano desde la base. Una experiencia de democratización de instrumentos internacionales de derechos humanos. Social Watch / Abril 2003
- 👉 Social Watch. Cuadernos ocasionales No 5. El derecho a no ser pobre. Social Watch / Septiembre 2006

Documentos e informes de organizaciones de la sociedad civil sobre vigilancia social de los derechos humanos

- 👉 Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH. Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos. México, a 23 de octubre de 2006.
- 👉 Informe de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006). Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado Mexicano. México, septiembre de 2007.