

**CONSEJO TÉCNICO
PARA LA EVALUACIÓN DEL PDHDF Y ACTUALIZACIÓN DEL DDHDF
INFORME FINAL DE ACTIVIDADES**

Con la finalidad de elaborar metodologías para actualizar el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF) y evaluar el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), el Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF (MSyE) mandató, en su VII Asamblea Extraordinaria, la creación del Consejo Técnico (CT), con la característica de estar conformado por actores del CSyE que tuvieran conocimiento del MSyE y gozaran de autonomía frente a las instancias implementadoras del PDHDF.

La conformación del CT y sus trabajos deben ser comprendidos bajo una circunstancia que influyó en su resultado: el tiempo limitado para elaborar los productos, especialmente el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, que de acuerdo a la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, se tenía que actualizar en 2014. A esta situación habría que sumar que el MSyE, a través de la Secretaría Ejecutiva (SE), contaba con un presupuesto de 2.5 millones de pesos para la actualización del DDHDF que se tenían que ejecutar a más tardar el 15 de noviembre de 2014. Así, es importante enfatizar que la actualización DDHDF está establecida en una Ley y, en consecuencia, tenía un presupuesto asignado con un plazo determinado para su ejecución. Ambos fueron factores que presionaron al CT a plantearse un trabajo serio, rápido y a la vez realista sobre el DDHDF y el PDHDF. Desde luego, es necesario dejar por sentado que el mandato de creación del CT se dio en los últimos días de julio de 2014, por lo que sus tiempos para diseñar las metodologías y coordinar su implementación tendrían que realizarse en solo cinco meses, un tiempo bastante limitado.

Las propuestas elaboradas por las y los integrantes del CT tuvieron la intención de proporcionar información a la sociedad en general y en particular al CSyE (que como órgano colegiado toma las decisiones al interior del MSyE), sobre la situación de los avances en materia de derechos humanos en el Distrito Federal. En razón de ello, el esfuerzo de las y los integrantes del CT debe valorarse especialmente por su conocimiento en temas relacionados con los derechos humanos y por el tiempo dedicado en la elaboración y revisión de las propuestas metodológicas.

Antecedentes

En la 7ª Asamblea Extraordinaria del Comité de Seguimiento y Evaluación, verificada el 30 de julio del presente año, las y los integrantes consideraron lo siguiente:

El compromiso del Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal con la transparencia y rendición de cuentas, como elementos fundamentales del enfoque de derechos humanos y de políticas públicas más eficientes y democráticas.

Que de acuerdo con las atribuciones del Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de realizar evaluaciones sobre el desempeño de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos

Humanos del Distrito Federal, establecidas en el artículo 5, inciso IV del Reglamento del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación.

Que en ejercicio de las atribuciones de la Contraloría interna de la Secretaría de Gobierno se llevará a cabo una Auditoría que permita transparentar el uso de los recursos públicos.

“Que es interés y responsabilidad del Comité de Seguimiento y Evaluación de garantizar y fortalecer los trabajos y procesos encaminados en el marco del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, principalmente lo relacionado con la evaluación de la implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Con base en lo anterior, entre otros puntos, determinaron la creación del Consejo Técnico, como se señala a continuación:

2. Para dar continuidad a los trabajos sobre la evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y la actualización del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal se crea un Consejo Técnico, integrado por:

Una persona representante de las instituciones académicas integrantes del Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de Distrito Federal

Una persona representante de las organizaciones de la sociedad civil integrantes del Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de Distrito Federal

Una persona representante de la Comisión de Derechos Humanos de Distrito Federal;

Una persona representante de Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El Consejo Técnico será coordinado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El Consejo Técnico tiene las siguientes responsabilidades:

Elaborar la metodología y coordinar la evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; cuyos resultados serán aprobados por el Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal;

Elaborar la metodología y coordinar la actualización del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuyos resultados serán aprobados por el Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Y

4. Para el proceso de evaluación y actualización mencionado y considerando los acuerdos y trabajos previos se acuerda lo siguiente:

IV. El diseño de la metodología de la evaluación deberá estar elaborado a más tardar en agosto de 2014.

V. El diseño de la metodología deberá estar elaborado en octubre de 2014.

En ese sentido, como se detalla más adelante, el CT tuvo dos periodos de entrega de sus compromisos, agosto y octubre.

Integración del Consejo Técnico

Para iniciar los trabajos que le fueron encargados por el Comité de Seguimiento y Evaluación, el 22 de agosto de 2014 se instaló el CT. La primera actividad fue establecer quienes serían las o los representantes que conformarían a dicho Consejo. De conformidad con el acuerdo que establecía su creación, la integración del CT quedó de la siguiente manera:

1. Instituciones Académicas: Raymundo Martínez Fernández, por la Universidad Iberoamericana.
2. Organizaciones de la Sociedad Civil: Carlos Cruz por Cauce Ciudadano A.C. y Pilar Berrios por Convergencia de Organismos Civiles A.C.
3. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (OACNUDH): Nira Cárdenas.
4. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF): Federico Vera y Marco Jair Guerrero Quintana.

Conformado de una manera plural y con autonomía respecto de las instancias implementadoras del PDHDF, el CT tuvo en su horizonte recoger las apreciaciones de sus integrantes y discutirlos a la luz de las necesidades y del contexto específico que enmarcaban sus trabajos. Inicialmente, el acuerdo de la VII Asamblea Extraordinaria establecía integrar un representante de cada sector, sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil propusieron que, dada la riqueza de sus experiencias, se permitiera tener una organización suplente que participara en los trabajos del CT, lo que además garantizaría el seguimiento y su presencia constante. En la reunión del 22 de agosto, las organizaciones se comprometieron a nombrar en cada reunión del CT a un representante que asumiría la titularidad del sector de organizaciones sociales, así como a un suplente.

Daba la magnitud de su tarea, las y los integrantes del CT siempre consideraron incluir las aportaciones de todas y todos sus integrantes, lo que implicó una apertura a las propuestas y a las observaciones sobre los documentos que se discutieron. Si bien nunca se puso un tiempo límite en la participación, se estableció que se pondría como término 20 minutos de espera para iniciar los trabajos y, en consideración a las saturadas agendas de trabajo de sus integrantes, se establecieron 120 minutos de duración de cada sesión.

Metodología para evaluar el PDHDF.

Uno de los puntos importantes rumbo a la actualización del PDHDF, fue la necesidad de contar con una metodología para evaluar su grado de implementación por parte de las instancias públicas. Sin lugar a dudas, tener información sobre los avances en la implementación constituye un elemento básico para emprender el proceso de actualización del PDHDF, el cual se tiene previsto realizar en 2015.

Con la finalidad de avanzar en los trabajos, la CDHDF puso a consideración de las y los integrantes del CT, la metodología que utilizó para tener información sobre el seguimiento a la implementación de las líneas de acción en las que el PDHDF definió a este Organismo Autónomo como ente responsable. Durante el primer semestre de 2014, la CDHDF, en ejercicio de su autonomía, inició un proceso para dar cuenta de las actividades que había realizado para implementar estas líneas de acción, para lo cual elaboró un protocolo de investigación, un cuestionario por cada línea de acción y un sistema electrónico de recolección de datos sobre las actividades de implementación. Con base en esta experiencia, la CDHDF expuso su metodología a las y los integrantes del CT, la cual recibió observaciones.

A partir de las observaciones realizadas por el CT, la CDHDF reelaboró su protocolo y su metodología con la finalidad de realizar un pilotaje sobre seis entidades implementadoras: el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y el Gobierno del Distrito Federal (GDF); de éste último, se tomó como muestra a la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), Secretaría de Salud (SEDESA), Secretaría de Gobierno (SG) y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESO). Dado que el PDHDF es un programa de Estado, el pilotaje fue planteado para los tres poderes de la Ciudad, lo que permitió un primer acercamiento respecto a la implementación. Por otro lado, del universo de las 2412 líneas de acción que conforman el PDHDF, el pilotaje se estableció para observar las líneas de acción priorizadas en los Espacios de Participación, en donde las instancias referidas aparecen como entes responsables de su implementación.

Estos trabajos derivaron de una metodología elaborada y aplicada por personal adscrito a la CDHDF, sin un financiamiento adicional al que tiene asignado esta Comisión y con toda la intención de fortalecer una herramienta para ampliar las posibilidades a fin de que las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal puedan ejercer sus derechos humanos. De estos trabajos la coordinación del CT informó al CSyE en su XXXII Asamblea Ordinaria, celebrada el 5 de septiembre, en instalaciones de la CDHDF. Finalmente en su 5ª sesión de trabajo, verificada el 9 de septiembre, las y los integrantes del CT aprobaron la metodología propuesta por la CDHDF. Con esta aprobación, esta Comisión inició los trabajos para 1) elaborar cuestionarios sobre cada una de las líneas de acción a observar, 2) calificarlos cuestionarios, 3) realizar un acercamiento institucional con los 6 entes responsables para la aplicación del piloto, 4) elaborar un sistema informático para ejecutar la aplicación de los cuestionarios en línea así como recopilar verificables sobre las actividades reportadas y, 5) dar seguimiento al proceso de recopilación de información y análisis estadístico de las respuestas.

Este proceso se realizó de manera paralela a los trabajos para la actualización del Diagnóstico, y del cual la CDHDF entregará un informe sobre los resultados obtenidos.

Metodología para la Actualización del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal

La segunda tarea que fue encargada al CT fue el diseño de una metodología para la Actualización del DDHDF. El Diagnóstico es un insumo fundamental para la actualización del PDHDF, porque permite detectar los problemas que enfrentan las personas para ejercer sus derechos humanos y el Estado para garantizarlos a nivel local. La observación de los problemas para el ejercicio de los derechos humanos permite diseñar una serie de acciones para resolver los problemas encontrados, es decir, una vez tenido el Diagnóstico se puede iniciar el proceso de actualización del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El CT inició sus trabajos para la actualización del Diagnóstico de manera más directa a partir de su sexta sesión, realizada el 19 de septiembre. En dicha sesión, las y los integrantes del CT coincidieron en que los tiempos para la realización del Diagnóstico eran cortos, por lo que se decidió ubicar líneas de trabajo para la actualización del Diagnóstico, que en su conjunto permitieran obtener un documento que retratará la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal. Se ubicaron cuatro líneas de trabajo:

1. Análisis de casos paradigmáticos.
2. Análisis de los Espacios de Participación.
3. Análisis de la armonización legislativa.
4. Análisis de la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal.

Para la elaboración de estos trabajos se decidió contratar consultorías externas, de las cuales ningún integrante del CSyE podría participar, para evitar conflicto de intereses. La elaboración de los términos de referencia para las consultorías se distribuyó entre las y los integrantes del CT de la siguiente manera: 1. Análisis de casos paradigmáticos: Cauce Ciudadano; 2. Análisis de Espacios de Participación: Convergencia de Organismos Civiles; 3. Análisis de armonización legislativa: OACNUDH; y 4. Análisis de la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal: Universidad Iberoamericana.

Para la séptima sesión, verificada el 25 de septiembre de 2014, la coordinación no había recibido los borradores de términos de referencia convenidos por lo que las y los integrantes del CT decidieron iniciar sus trabajos sobre los avances que entregaron en la sesión la Universidad Iberoamericana (UI) y Cauce Ciudadano (CC). La UI describió su propuesta, la cual consistió en tomar como base el DDHDF de 2008 y compararlo con la situación actual, mediante la recopilación de información existente (datos estadísticos, informes, entre otros). En esa ocasión se convino que la UI enviaría su propuesta el viernes 26 de septiembre por la tarde. CC expuso una propuesta de análisis de casos paradigmáticos sobre violaciones de derechos humanos, para saber los resultados que han arrojado en torno a la reparación del daño y medidas de no repetición.

En la octava sesión, que tuvo lugar el 1 de octubre de 2014, las y los asistentes realizaron observaciones a 3 propuestas de Términos de Referencia (TdR); los documentos trabajados fueron los presentados por Convergencia de Organismos Civiles (CVOC), CC y UI. En general, se recomendó que se realizaran precisiones metodológicas de cada uno de los trabajos que se propusieron. El acuerdo fue que los documentos con las observaciones incluidas se enviarían a la coordinación del CT el 6 de octubre.

En la novena sesión, verificada el 8 de octubre, la reunión inició a las 10:45 hrs. con la presencia únicamente de CVOC, pero toda vez que no había quorum suficiente y en consecuencia no podrían generarse acuerdos, se decidió aprovechar el tiempo revisando su propuesta para la consultoría dirigida a los Espacios de Participación. Posteriormente se sumaron a la reunión CC y UI, pero no se revisó a profundidad ninguna de las propuestas de TdR para las consultorías, porque se tenía prevista la visita de la Secretaría Ejecutiva del MSyE-PDHDF, Itzel Checa, quien explicó los tiempos y procedimientos de la convocatoria para asignar los proyectos de consultorías externas. Al respecto, la CDHDF señaló que, si bien era cierto que los tiempos eran cortos, se volvía necesario que el apresuramiento no presionara al CT para aprobar los TdR sin un examen riguroso que garantizara productos de calidad para la actualización del diagnóstico.

En la décima sesión, que tuvo lugar el 13 de octubre, las y los integrantes del CT acordaron que para los TdR de las consultorías era necesario agregar que: A) Los entregables correspondieran con el calendario y las formas de pago (20%, 20% y 40%); B) Realizar una evaluación del primer entregable que ofrezcan las consultorías y determinar si son pertinentes o es necesario reorientar el trabajo; C) Incluir que las organizaciones o entes que vayan a realizar la consultoría no tengan conflicto de intereses con el MSyE, es decir, que no tengan ninguna relación laboral con éste. Asimismo, las organizaciones que se postulen deberán de presentar una propuesta de la conformación del equipo de trabajo que denote las habilidades del mismo. La representación de la UI señaló que se contaba con un documento esquemático que proyectaba la ruta para la armonización del Diagnóstico y Programa, no obstante, señaló que habría que afinarlo y/ o ampliarlo.

Para la décima primera sesión, verificada el 16 de octubre de 2014, el CT planteó la necesidad de determinar quién/es realizaría/n el trabajo de integración de los documentos, porque eso implicaba el seguimiento y la revisión de los documentos, realizar observaciones, preparar la introducción, las conclusiones, entre otras cosas. Inicialmente, se planteó que este trabajo podría realizarse mediante: A) la contratación de un coordinador, cuyos honorarios deberán provenir del presupuesto asignado a la actualización del Diagnóstico, o B) El CT.

En la décima segunda sesión, que tuvo lugar el 20 de octubre de 2014, las y los asistentes concordaron que se debería garantizar la transparencia en la asignación de los proyectos de consultorías mediante una valoración de la historia curricular de las mismas, así como del equipo que las conforma. Igualmente, el CT consideró que las cuatro consultorías eran necesarias para actualizar el Diagnóstico, por lo que se debería realizar una distribución equitativa de los recursos. En dicha sesión se acordó una reunión para el 22 de octubre, con la finalidad de revisar y aprobar los TdR de las consultorías; sin embargo, dicha reunión no se realizó por falta de quorum.

Con un avance diferenciado en la elaboración de los TdR, se decidió enviarlos a la Presidencia del CSyE, para que ésta convocara a una asamblea extraordinaria en la que se discutiera su pertinencia y posible aprobación. La Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal (SGDF), en quien recae la presidencia de CSyE, emitió la convocatoria a la VIII Asamblea Extraordinaria, realizada el 30 de octubre de 2014. En dicha Asamblea, las OSC, considerando que el tiempo para la realización de las consultorías (mes y medio) no garantizaban un producto de calidad, votaron en contra de la aprobación de las propuestas para la contratación de consultorías.

Al respecto es necesario aclarar que, de acuerdo con la información otorgada por la SE del MSyE, el tiempo límite para la asignación del recurso etiquetado para la actualización del DDHDF era el 15 de noviembre, para lo cual se necesitaba un proceso administrativo (convocatoria, valoración de propuestas de consultorías, decisión y asignación de proyectos) que duraba aproximadamente dos semanas. En razón de ello, la decisión de no aprobar los TdR en la VIII Asamblea Extraordinaria, colocó al CT en una incertidumbre en tanto no se aclarara si era posible otra vía para la asignación del recurso etiquetado, como habían sugerido las organizaciones de la sociedad civil a la SGDF.

El CT decidió reunirse el 21 de noviembre para continuar con sus trabajos sobre las propuestas para la actualización del DDHDF. Esto fue posible cuando la SE y la OACNUDH ubicaron como una “oportunidad” la ejecución del presupuesto asignado para la actualización del DDHDF a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Aunque era una vía en donde ambas instancias aún deberían explorar su viabilidad, el CT retomó sus trabajos para realizar ajustes a las propuestas, bajo el supuesto de

que los proyectos se podrían ejecutar de febrero a abril de 2015. Esto implicó no sólo ajustar los calendarios de los proyectos, sino incluir nuevas actividades y valorar descartar otras, establecer con claridad los productos que se esperaban de las consultorías y el presupuesto que se podría designar a cada propuesta. Las y los integrantes del CT acordaron enviar las propuestas de TdR con las nuevas observaciones, el miércoles 26 de noviembre, para que se pudieran revisar en la sesión de trabajo del viernes 28 de noviembre.

Como parte de las gestiones de la SE y de la OACNUDH para lograr canalizar los recursos públicos al PNUD, se pidió a las y los integrantes del CT apresurar sus trabajos. Para terminar las propuestas de TdR, las y los integrantes de CT sostuvieron dos reuniones de trabajo, una el viernes 28 de noviembre y otra el lunes 1 de diciembre. En la primera reunión, que contó con la presencia de la UI, CVOC y la CDHDF, se discutió la propuesta de la Universidad Iberoamericana y avanzó en la revisión de la propuesta de Convergencia sobre los Espacios de Participación. En la segunda reunión no hubo quorum, pues sólo asistieron CVOC y la CDHDF, sin embargo, se trabajó sobre la propuesta que esta organización había elaborado.

Así, con dos propuestas discutidas y reelaboradas (Capítulos del Diagnóstico y Espacios de Participación) y dos propuestas necesarias pero sin trabajar (Casos paradigmáticos y Armonización Legislativa), el CT envió sus propuestas a la OACNUDH, para que se hicieran las adaptaciones necesarias a los requerimientos del PNUD.

En la Asamblea Ordinaria del CSyE del viernes 5 de diciembre, la SE informó al pleno del CSyE que no era posible canalizar el presupuesto al PNUD, porque para ello era necesario que la Cancillería Federal firmara y en estos momentos eso no era posible.

Consideraciones finales

Las actividades realizadas por las y los integrantes del Consejo Técnico respondieron a necesidades específicas planteadas por el Comité de Seguimiento y Evaluación y bajo un contexto específico. En este marco deben entenderse el esfuerzo de sus integrantes, quienes reconociendo el reducido margen de maniobra, propusieron y aprobaron propuestas metodológicas para las cuales fue creado el CT, y cuyos productos fueron entregados en al CSyE en diversos momentos.

Por otra parte, los alcances del Consejo Técnico deben valorarse como un acuerdo del CSyE para tareas específicas en un contexto específico, el cual ha cambiado. Desde luego, actualizar el DDHDF y el PDHDF es un imperativo legal que el CSyE debe cumplir, pero es necesario que esto lo haga de acuerdo con las nuevas circunstancias. En ese sentido, los trabajos del Consejo Técnico han sido concluidos.

Consejo Técnico

Diciembre de 2014