

UN ANÁLISIS DEL PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y UNA PROPUESTA CIUDADANA DE CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

I EL PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El próximo 10 de diciembre el gobierno federal presentará un Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), como parte del Acuerdo de Cooperación Técnica (ACT) firmado en el año 2000 con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

El compromiso del gobierno federal y la iniciativa de los actores involucrados en el ACT para elaborar un PNDH, fueron bien recibidos por las organizaciones, las cuales vimos esta etapa como un paso importante en la construcción de políticas públicas de derechos humanos. Pero la forma en la que ha sido conducida la elaboración del PNDH por parte de la Secretaría de Gobernación a lo largo del año, nos lleva a hacer una valoración crítica de todo el proceso y a explicar nuestras razones para convocar a una construcción colectiva, desde la sociedad civil, de políticas públicas en la materia. Nuestras principales críticas en cuanto al proceso de elaboración son:

- 1. La metodología.** El gobierno federal no aceptó desde el inicio del proceso, la propuesta metodológica presentada por las organizaciones integrantes del Comité de Enlace, socias del Acuerdo de Cooperación Técnica, en la que se definía con claridad los mecanismos de interlocución y toma de decisiones; la participación de la sociedad civil y sus alcances y; el grado de obligatoriedad para las dependencias.
- 2. La participación ciudadana.** Como consecuencia de lo anterior, no se establecieron reglas claras para la participación de la sociedad civil organizada.
- 3. El carácter transexenal.** El Programa no podrá aplicarse más allá del presente sexenio.
- 4. Una Política de Estado en materia de derechos humanos.** Las líneas de acción del tercer borrador no tienen una perspectiva integral de derechos humanos, por lo cual, el Programa no es un parámetro válido para medir y evaluar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.
- 5. Temas fundamentales.** El proceso de elaboración no incluyó algunos temas fundamentales. Además, los temas que se trataron en las mesas de trabajo no fueron elegidos con el consenso con las organizaciones, dejando fuera temas primordiales de la problemática nacional de los derechos humanos.
- 6. Recursos para la implementación.** En la mayoría de las líneas de acción, el Programa no define una estructura organizacional responsable de la ejecución, ni están garantizados los recursos presupuestales para implementarlas.

7. Hay líneas de acción, pero no políticas públicas. Las líneas de acción no establecen competencias claras, no poseen criterios de evaluación del desempeño e impacto, no fijan plazos de cumplimiento, y carecen de indicadores.

1. La metodología¹

Existen diversos factores que inciden en la efectividad y la viabilidad de cualquier Plan o Programa de Derechos Humanos; entre ellos se encuentran, principalmente, los siguientes:

- a) definición de principios básicos;
- b) determinación de los objetivos estratégicos;
- c) elementos prioritarios a atender;
- d) objetivos particulares;
- e) definición de medidas concretas;
- f) articulación de las medidas en el largo, mediano y corto plazo;
- g) estructura organizacional para llevar a cabo el proceso de elaboración, en primer lugar, y en segundo, la ejecución del Programa;
- h) identificación de los ámbitos de competencia;
- i) convocatoria a los diversos actores involucrados;
- j) los requerimientos concretos de las dependencias de gobierno participantes;
- k) indicadores de desempeño, impacto y logro;
- l) pautas para seguimiento y evaluación del Programa;
- m) reglas para hacer correcciones y modificaciones y
- n) una convocatoria amplia a todos los sectores de la sociedad, pero principalmente a la sociedad civil organizada, así como el establecimiento de las reglas de la participación ciudadana.

Diversas organizaciones civiles presentamos una propuesta metodológica para la elaboración de un Programa de derechos humanos que fuera incluyente, mismo que planteaba una fase de preparación donde se reunían los elementos anteriores.

La metodología se presentó a principios de este año, antes de iniciar el proceso de elaboración del Programa, pero el Gobierno federal no adoptó esta propuesta ni obtuvimos una respuesta oficial para saber por qué. Por su parte, la Secretaría de Gobernación tampoco diseñó el proceso de elaboración para que el Programa contara con una planeación transparente y participativa. De esta manera el proceso de elaboración tuvo un problema de origen dado que no se establecieron las reglas básicas para definir conjuntamente los principios fundamentales, los objetivos estratégicos, y los alcances del Programa mismo.

2. Participación ciudadana

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos señala que un elemento clave en la elaboración de un Programa Nacional es la creación de un Comité Coordinador Nacional² plural donde se incluyan representantes del Ejecutivo, del Legislativo

¹ Algunos factores que inciden en la efectividad de un Plan Nacional de Acción (PNA) son: el nivel de apoyo político; una planeación transparente y participativa; el estudio comprensivo de la situación de derechos humanos base para el plan; una priorización realista y planeación orientada a la acción; criterios claros para lograr el éxito y mecanismos participativos fuertes para el monitoreo y la evaluación; y una designación adecuada de recursos. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Handbook on National Human Rights Plan of Action*, pág. 2, United Nations, New York, august 2002.

² Entre sus funciones deberían estar: Conceptualizar el Programa Nacional como una síntesis de los estándares internacionales, legislación nacional y circunstancias locales; Analizar información existente en materia de derechos humanos

y del Poder Judicial y miembros de las organizaciones de la sociedad civil, expertos de derechos humanos, académicos, entre otros.

Sin embargo, la elaboración de todos los borradores, propuestas, foros, etc. se hizo exclusivamente desde la Secretaría de Gobernación (Segob) y, en lugar de crear un Comité Coordinador Nacional con carácter plural, se creó una Subcomisión de Seguimiento, dependiente de la Comisión de Política Gubernamental. En dicha Subcomisión las organizaciones participantes fueron invitadas a presentar comentarios a los documentos elaborados por la Segob, que la mayoría de las veces no fueron tomados en cuenta y nuevamente no existieron razones del por qué.

El proceso de elaboración del Programa debió ser amplio e incluyente con las organizaciones civiles interesadas y con la población en general. La ausencia de este elemento hizo que el Programa adoleciera, desde su raíz, de mecanismos adecuados de interlocución; de modelos más efectivos para la toma de decisiones y; de la participación de la sociedad en su conjunto. Por eso no puede hablarse del carácter participativo del Programa, porque no se involucraron a todos los actores de la sociedad.³

Las referencias del Programa acerca de la participación de la sociedad civil, son afirmaciones retóricas, pues en ningún momento se precisó la forma en que debía entenderse la participación ciudadana en el marco del Programa, ni cuáles eran los alcances de su participación, y cómo se garantizaría el derecho a la participación de la sociedad civil.

3. El carácter transexenal

El PNDH se propone “trascender las coyunturas a través de mecanismos permanentes que aseguren que las voces de la sociedad civil tengan eco en las decisiones del Estado...”; y bajo este planteamiento se establece una diferenciación entre este Programa y otros Planes o Programas que surgen con acciones inmediatas y frente a situaciones urgentes.

Sin embargo, la pretensión de trascender el actual sexenio tiene como limitante lo que marca la propia Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, dado que los programas que el

tales como estudios e informes de dependencias gubernamentales e informes de instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones internacionales y ONG; Tener en cuenta los planes de acción existentes, incluyendo los planes de desarrollo y los planes en áreas de derechos de la mujer, derechos de la infancia y planes de educación; Formular el borrador del plan nacional de acción identificando objetivos, estrategias, componentes, prioridades, grupos vulnerables, programas y actividades, monitoreo, evaluación y revisión dentro de un cronograma claro; Organizar los foros y reuniones públicas de consulta para evaluar las respuestas y entonces revisar y finalizar el plan nacional de acción, tomando en cuenta los insumos recibidos; Someter el Programa a la aprobación del más alto nivel de gobierno; Diseminar el Programa adoptado a todos los actores relevantes para su implementación e integración en sus respectivas políticas y planes de acción; Desarrollar e implementar una estrategia de medios, incluyendo la difusión pública de los materiales relevantes, para facilitar la conciencia del plan entre el público en general; Monitorear y facilitar la evaluación del Plan nacional de acción; Informar, a la opinión pública, gobierno y el congreso.

³ El proceso de planeación debería incluir a los siguientes actores: responsables de secretarías; congresistas; la dependencia focal; otras dependencias gubernamentales relevantes; instituciones de seguridad y fuerzas armadas; autoridades reguladoras; organismos públicos de derechos humanos; organizaciones no gubernamentales; representantes de grupos vulnerables; organizaciones comunitarias; miembros del poder judicial y juristas; sindicatos y asociaciones de profesionistas; especialistas en derechos humanos; investigadores; medios de comunicación; representantes empresariales; fundaciones privadas. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Handbook on National Human Rights Plan of Action, pp. 42-43, United Nations, New York, august 2002.

gobierno federal ponga en práctica no pueden ir más allá del sexenio en el cual se implementan.⁴

El cambio de los gobernantes y la inercia política son parte de la vida democrática. La construcción de un Programa de esta naturaleza implicaba reconocer el papel relevante de los partidos políticos y el Congreso, para obtener propuestas y el respaldo político necesario para darle vigencia, y así otorgarle continuidad a las acciones a pesar de la alternancia en el poder.

El Ejecutivo no realizó un trabajo político que le permitiera al Programa contar con el respaldo amplio de los diferentes actores políticos que debieron participar en su implementación. Dadas las condiciones y tiempos políticos actuales en México, el Programa ha quedado como una serie de propuestas que serán presentadas por el Ejecutivo en tiempos electorales.

En consecuencia, y dado que no hubo una participación adecuada de la sociedad civil, el Programa tampoco contará con el respaldo político.

4. Una Política de Estado en materia de derechos humanos

El Programa tiene como uno de sus principales objetivos “plantear políticas públicas con perspectiva de derechos humanos”; pero no se toma en cuenta que la plena vigencia de los derechos humanos exige su traducción en políticas públicas concretas. Para el tercer borrador se plantea seguir haciendo lo mismo –las acciones y programas de gobierno- para considerarlo bajo una perspectiva de derechos humanos.

A lo largo del texto del Programa se señalan acciones que las dependencias están obligadas a hacer y aunque son deseables, no necesariamente corresponden a políticas públicas con una perspectiva de derechos humanos, ya que se refieren al desempeño mismo del Poder Ejecutivo, o al cumplimiento de sus funciones en materias como gestión, lucha anticorrupción, no discriminación y reglas de operación de los programas.

Muchas de las líneas de acción son enunciados de actividades generales, pero no conforman un cuerpo de políticas públicas que signifique una Política de Estado en materia de derechos humanos.

Por ejemplo, no se aborda que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos no operan en la práctica; por eso, éstos debieron ser la base del Programa para lograr una mejoría real de la situación de los derechos humanos, así como para fortalecer las prácticas de las instancias gubernamentales.

El Programa no es un parámetro válido para medir y evaluar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

⁴ Artículo 22 de la Ley de Planeación, Apartado 2: “Estos Programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se apruebe, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor”.

5. Temas fundamentales

A pesar de que existe el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, el Programa no lo retomó e independientemente de sus limitaciones o carencias, debió ser una de las bases principales para analizar la política, las instituciones y los problemas de derechos humanos. Así, al no partir de un análisis certero de la situación de los derechos humanos, en las mesas de trabajo no se abordaron temas fundamentales como la problemática indígena, la seguridad pública, la militarización, las cuestiones ambientales y los derechos humanos laborales en su conjunto.

Temas tan importantes como la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos y la Reforma al Sistema de Justicia y de Seguridad Pública fueron presentadas por el Ejecutivo al Congreso al inicio de la elaboración del Programa, sin consulta ni consenso previo con la sociedad civil, y ahora se pretende que formen parte del Programa Nacional de Derechos Humanos como una parte nodal de éste.

Así mismo, algunos temas de importancia trascendental son mencionados en el Programa pero sin compromiso real de hacer cambios, por ejemplo, en el tema laboral el gobierno presenta como líneas de acción sólo: “revisar la legitimidad de la existencia de un régimen laboral de excepción, limitante de derechos fundamentales, como lo prevé el apartado B del artículo 123 constitucional” y “Transparentar la impartición de justicia laboral y analizar la conveniencia de su independencia del Poder Ejecutivo tanto a nivel local como federal, con la participación del Poder Judicial”. Esto significa que los compromisos para el gobierno quedan en un nivel de estudio o análisis de la situación, sin que ello implique que después de la revisión cambien las cosas; en otras palabras, lo que el texto del Programa establece, es la facultad para que el gobierno decida que todo queda como está.

Creemos que esto fue una consecuencia de la falla de origen, al no establecer criterios claros para la discusión de los temas que tendrían que haberse incluido en la agenda del Programa y la forma en como se decidiría el compromiso que se asumiría.

6. Recursos para la implementación

No se define claramente qué dependencias y con qué recursos se llevarían a cabo las acciones. Además, la elaboración del Programa no coincidió con el proceso de elaboración presupuestal para el siguiente año. Esto acarrea incertidumbre acerca de la estrategia programática de la Segob para su ejercicio del próximo año.

En la mayoría de las líneas de acción, el Programa no define una estructura organizacional responsable de la ejecución, ni se conocen los recursos presupuestales asignados para implementarlas.

7. Hay líneas de acción, pero no políticas públicas

El planteamiento y la justificación del Programa no son acordes con las acciones para conseguir los objetivos. Era necesario que la fundamentación jurídica junto con los objetivos y las líneas estratégicas, tuvieran una correspondencia lógica con las líneas de acción, para evitar que quedaran como reivindicaciones vagas, promesas o líneas inoperantes de acción.

Las líneas de acción en su mayoría son una enumeración de actividades, pero no hay planteamientos en términos de una política pública, además de que no establecen competencias claras, carecen de indicadores para la evaluación del desempeño y no establecen plazos para ejecutarlas.

Por lo tanto, el Programa Nacional de Derechos Humanos del gobierno federal es, en todo caso, un plan de acciones, pero no un Programa con metas concretas para los diferentes ámbitos del Estado.

El uso de términos ambiguos o poco específicos como promover, fortalecer, impulsar, facilitar, reivindicar, es señal del poco compromiso del Ejecutivo para lograr los objetivos planteados, ya que no se acompañan de una definición apropiada o clara, ni de la forma para lograrlos.

Aunque se diseñen planes anuales para desarrollar tareas más específicas, el Programa sigue siendo general y, como se dijo en el punto 3, la planeación sólo sería anual, sin garantías para darle carácter transexenal al mismo.

II LA PROPUESTA CIUDADANA

En razón de lo anterior, las organizaciones presentes en este espacio convocamos a elaborar conjuntamente una propuesta sólida, alternativa y ciudadana de políticas públicas que tenga como eje rector la vigencia progresiva de los derechos humanos para toda la población, sin discriminación alguna, con la clara intención y responsabilidad de colaborar en la actividad pública y haciendo uso de nuestro derecho a tomar parte en la definición y construcción del rumbo de nuestro país.

En esas condiciones, lejos de renunciar a explorar todas las vías posibles, rescatando los aprendizajes obtenidos, reafirmamos la necesidad de continuar trabajando desde una perspectiva ciudadana, en la construcción de propuestas de cambios estructurales encaminados a asegurar la vigencia de los derechos humanos.

Naturaleza de la propuesta ciudadana

Algunas de las organizaciones civiles que dimos seguimiento a las diferentes fases del Acuerdo de Cooperación Técnica consideramos de suma relevancia la creación de un grupo que impulsara una Política de Estado en materia de derechos humanos. Creemos en la capacidad de generar propuestas de largo alcance, así como en la incidencia a través de ellas, mediante el aprovechamiento de la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil; experiencia basada tanto en el trabajo sobre temas específicos, como en el conocimiento de realidades particulares. Por eso, desde el mes de mayo convocamos a la apertura de un espacio alternativo al proceso oficial para que, desde la sociedad, se diseñaran propuestas integrales de mayor alcance y con viabilidad.

Por eso, la Propuesta Ciudadana (PC) representa un proceso alternativo y ciudadano, con los siguientes objetivos:

- se define como un punto de crítica hacia el proceso oficial del PNDH.
- surge como un parámetro válido para evaluar el cumplimiento del Estado en sus compromisos en materia de derechos humanos.
- convoca a la participación amplia, para garantizar que el sentido de sus propuestas recoja la mayor experiencia de las organizaciones, académicos, y sociedad en general que se involucren.
- formula propuestas que parten de un análisis de las realidades nacional, regional y local, para abarcar integralmente los problemas y temas pendientes de cumplimiento en materia de derechos humanos.
- llama a plantear propuestas de políticas públicas multidisciplinarias, integrales y, ante todo, viables.
- ser en el mediano plazo, un marco de referencia para el trabajo coordinado entre diversas organizaciones, académicos, expertos y la sociedad, convirtiendo las propuestas en una agenda de trabajo, y así se impulse conjuntamente, una propuesta de política de Estado en materia de derechos humanos.
- orientar el esfuerzo hacia el ámbito federal, estatal y local, para generar procesos nacionales y regionales que conformen una propuesta cada vez más amplia e integral.

Participación ciudadana

Hemos identificado una serie de tareas concretas para orientar el trabajo de las organizaciones que se sumen a la Propuesta Ciudadana, a saber:

Convoca a las organizaciones en el trabajo coordinado para que revisen las propuestas de políticas públicas y las problematicen en sus respectivos ámbitos, enriqueciéndolas con sus conocimientos y experiencias en el trabajo específico sobre algún tema o derecho.

Busca convertirse en un polo de multiplicación de esta dinámica para proponer políticas públicas, mediante la socialización de la metodología de investigación, así como de sus matrices, para que las organizaciones o redes formulen sus respectivas propuestas.

Metodología

La metodología utilizada por la Propuesta Ciudadana vincula el tema de los derechos humanos con las políticas públicas, mediante la elaboración de una matriz que incluya los dos conceptos. Los pasos que se han sugerido para la elaboración de las propuestas son los siguientes.

1. Definición del derecho.

A partir de los más altos estándares de protección, se define el contenido del derecho, distinguiendo los elementos de cada derecho. Por ejemplo el derecho al trabajo tiene, entre otros, los siguientes elementos: empleo, salario, condiciones de trabajo, libertad de asociación, etc.

2. Ubicación de los componentes del derecho:

- Una vez definido el ámbito del derecho seleccionado, se trata de desglosar disponibilidad, acceso, aceptabilidad y adaptabilidad⁵. Se debe de asegurar que el significado de los cuatro componentes sea suficientemente claro a todos los participantes del proceso de elaboración de la matriz.
- Cabe precisar que la persona o el equipo que esté desarrollando la matriz tiene la posibilidad de abordar todos los elementos de un derecho o sólo algunos o alguno de ellos.
- No es imprescindible utilizar todos los componentes para desagregar un derecho o cada uno de sus elementos, a veces sólo son útiles algunos de ellos o incluso podrían ser otros distintos. Lo importante es asegurarse que se abordan las diferentes aristas o dimensiones de las que dependen la vigencia de cada derecho.

⁵ Las observaciones del ECOSOC de la ONU definen accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad como sigue:

- Disponibilidad: El Estado debe garantizar que los servicios educativos, sanitarios, de agua, energía, etc. no escaseen, que estén disponibles en cantidades suficientes;
- Accesibilidad: el Estado debe garantizar que todas las personas de todos los grupos sociales, sin discriminación, tengan acceso a los servicios, especialmente en términos de su accesibilidad económica;
- Aceptabilidad: el Estado debe asegurar que los servicios sean aceptados por la población a la que están destinados; y debe asegurar que los servicios ofrecidos a todos, sin discriminación, sean de calidad.
- Adaptabilidad: En especial debe evitar que los servicios más baratos sean de mala calidad y los destinados a zonas marginadas, muy pobres o donde viven pueblos indios.

3. Identificación de los problemas que se observan para la realización de cada uno de los componentes señalados, seguida por la formulación de una política pública que atienda cada problema.
 - Es recomendable que en cada matriz se describa el mayor número de problemas y para cada uno se proponga una política concreta. Por otra parte, hacemos notar que lo importante es el ejercicio de desagregar componentes y luego describir de la manera más amplia posible los problemas que presenta cada componente del derecho que impide su realización y su correspondiente política que atienda cada problema.
4. Listado de políticas propuestas. Se hace una lista que integre las políticas públicas propuestas en todas las matrices y se clasificarán de acuerdo a criterios de impacto, prioridad y viabilidad –nivel alto, mediano o bajo-. Esta clasificación aplicando los criterios mencionados permitirá seleccionar las políticas a proponer.
5. Desarrollo de propuestas de políticas públicas. Se redactarán documentos por cada una de las políticas públicas propuestas según el orden determinado en el paso anterior y dando prioridades a aquellas con mayor índice de viabilidad e impacto.
6. Líneas estratégicas que resultan clave para el impulso de las propuestas que se están identificando. Se plantearán acciones concretas para llevar a cabo las líneas estratégicas dando prioridad a las propuestas con mayor capacidad de impacto y con mayor viabilidad.
7. La metodología hace hincapié en la elaboración de políticas públicas bajo la transversalidad de género.

Centro de Reflexión y Acción Laboral
Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”
Red por los Derechos de la Infancia México
Red Todos los Derechos para Todos
Habitat International Coalition – Latinoamérica