



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS,
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE, FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

Construcción, operacionalización y articulación
de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa en México:
El caso de la Actualización del Diagnóstico y Programa
de Derechos Humanos de la Ciudad de México
(2007-2017)

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA:

SECOYA GARCIA

Directora de Tesis:

Dra. Laura Beatriz Montes de Oca
Instituto de Investigaciones Sociales

Miembros del Comité Tutor:

Dra. Lucía Álvarez Enríquez
Centro de Investigación Interdisciplinaria en Ciencias y Humanidades

Dr. Héctor Alejandro Ramos Chávez
Instituto de Investigación Bibliotecológicas

Ciudad Universitaria, CDMX, Agosto, 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Construcción, operacionalización y articulación de los espacios decisorios de intermediación deliberativa en México: El caso de la Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2007-2017).

Índice

Nomenclaturas y Abreviaturas	6
Agradecimientos	7
Introducción	9
Capítulo I: Construcción de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID)	24
1. Espacios decisorios cerrados	30
2. Espacios decisorios semi-abiertos	32
3. Espacios decisorios abiertos a la participación	33
3.1. Gobierno Abierto como facilitador de la participación ciudadana	35
4. Espacios decisorios de intermediación deliberativa	38
4.1. Participación autónoma de la sociedad civil y actores sociales	38
4.2. Innovaciones democráticas, consejos consultivos y comités para la participación decisoria	47
4.3. Gobernanza como red de actores en las políticas públicas	50
Conclusiones	54
Capítulo II: Evolución de los mecanismos de participación ciudadana en México	57
1. De la participación ciudadana en espacios decisorios cerrados y semi-abiertos hasta su inserción en espacios decisorios abiertos	57
1.1 Del movimiento social, la cooptación participativa y la participación corporativa	58
1.1.1. Los primeros 50 años posrevolucionarios: El Papel del ciudadano en espacios cerrados	58
1.1.2. Secuelas positivas del movimiento estudiantil de 1968: Movimientos sociales en espacios semi-abiertos y abiertos	61

1.1.3. Década de los 80 ^a y 90 ^a : Sociedad civil en espacios abiertos	64
1.2. Marcos regulatorios para la participación ciudadana en la Ciudad de México	65
1.2.1. De 1928 a 1970: Aniquilación de la participación ciudadana en la Ciudad de México	67
1.2.2. De 1970 a 1996: Años de transición	68
1.2.3. Algunas consideraciones adicionales	74
1.3. Derechos Humanos en México y en la ciudad capital	76
2. Participación ciudadana en Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID)	81
2.1. Algunas experiencias de espacios decisorios de intermediación deliberativa en México	81
2.1.1. Marcos regulatorios para la participación ciudadana en la Ciudad de México (2000-2017)	81
2.1.2. Algunas experiencia de participación ciudadana consultiva/decisoria (en políticas de gobierno, públicas, a nivel local, municipal o delegacional) en la Ciudad capital	86
2.1.2.1. Programa de coinversión NOVIB-GDF, 1999-2004	86
2.1.2.2. Programa de Financiamiento para la Asistencia Social PROFAIS 2001-a la fecha	87
2.1.2.3. Programa Social “Ollin-Callan” para Unidades Habitacionales	88
2.1.2.4. Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS)	88
2.1.2.5. Programa de Contralores Ciudadanos o Red de Contraloría Ciudadana	89
2.1.2.6. Mesa de Diálogo Sociedad Civil-Gobierno	89
2.1.2.7. Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010)	90
2.1.2.8. Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	90
2.1.2.9. Consejos Consultivos en el Distrito Federal	91
2.2. El caso del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (DPDHDF).	92
2.3. La creación del Comités Coordinador y del Comité de Seguimiento y Evaluación (El CC y el CSyE)	97
2.3.1. El Comité Coordinador	97
2.3.1.1. Ámbito gubernamental	97
2.3.1.2. Instituciones académicas	98
2.3.1.3. Organizaciones de la Sociedad Civil	98
2.3.1.4. Dependencia gubernamental autónoma e institución internacional	99
2.3.2. El Comité de Seguimiento y Evaluación	100
2.3.2.1. Ámbito gubernamental	100
2.3.2.2. Instituciones académicas	100

2.3.2.3. Dependencias gubernamentales autónomas e instituciones internacionales	101
2.3.2.4. Organizaciones de la Sociedad Civil	101
2.4. Algunos mecanismos de participación social: El Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles y los Espacios de Participación (CCOSC y EP)	102
2.4.1. Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles	102
2.4.2. Espacios de Participación	103
Conclusiones	104
Capítulo III: Del Comité Coordinador al Comité de Seguimiento y Evaluación: Antecedentes históricos, marco contextual y modelo analítico para el análisis del proceso de Actualización	106
1. Antecedentes: Comité Coordinador como Espacio Decisorio de Intermediación Deliberativa (2007-2011)	112
1.1. Condiciones necesarias para la construcción de un espacio decisorio	112
1.2. Condiciones necesarias para su funcionamiento y eficiencia	117
1.3. El Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC)	120
1.4. Las mesas sectoriales e intersectoriales (2007-2009)	123
1.5. Consideraciones finales	125
2. Contextualización: El Comité de Seguimiento y Evaluación como Espacio Decisorio de Intermediación Deliberativa (2010-2017)	127
2.1. Condiciones para la construcción de un espacio decisorio	129
2.2. Condiciones necesarias para su funcionamiento y eficiencia	131
2.3. Los Espacios Participativos (EP)	133
2.4. Consideraciones finales	137
3. El modelo analítico para la sistematización de la información y operacionalización de las variables o conceptos	138
3.1. Espacios decisorios	142
3.2. Espacios de intermediación	145
3.3. Espacios deliberativos	148
4. Sistematización de la información y análisis de las variables	152

Conclusiones	155
---------------------	-----

Capítulo IV:

La Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (DPDHCDMX, 2015-2017)

156

1. Los espacios de intermediación

159

1.1. Condiciones necesarias, transparencia y pluralidad

159

1.2. Búsqueda del bien común y poblaciones vulnerables

162

1.3. Diversidad de actores, tipo de actores y representación asociativa

164

1.4. Conversación, disposición a la mediación y cantidad de participaciones

168

Conclusiones

173

2. Los espacios deliberativos

176

2.1. La argumentación basada en experiencias y consultas

176

2.2. La argumentación basada en expertos e investigaciones y sustento analítico

179

2.3. Autonomía e institucionalización de las OSC y defensor del interés colectivo

181

2.4. Toma de acuerdos y dictaminación de proyectos

185

2.5. Toma de palabra e información

190

2.6. Operacionalización de programas y planeación y cogestión

194

3. Los espacios decisorios

196

3.1. Proceso decisorio y voto equitativo en cada fase

196

3.2. Ejercicio del voto, cantidad de voto y cantidad de actas y acuerdos

202

3.3. Legitimidad jurídica y legitimidad decisoria

206

3.4. Presupuesto

210

3.5. Delegación de responsabilidades

213

3.6. Seguimiento de programas y evaluación de programas

216

Conclusiones

221

Capítulo V:

Los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID) como nuevo mecanismo para la construcción de ciudadanía.

223

1. Construcción, articulación y operacionalización de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa

223

1.1. Marcos regulatorios, integración de los actores involucrados e interacción social para la construcción

y articulación de los EDID	223
1.2. Funcionamiento y eficiencia de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa	229
1.3. Estrategias gubernamentales y sociales para la interlocución en los espacios decisorios	232
2. Algunos límites de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa	235
2.1. El “juego” de las ausencias	235
2.2. El presupuesto en la toma de decisiones	238
2.3. Voluntad política y conflictos de interés en la ejecución, seguimiento y evaluación de las líneas de acción	239
3. Nuevo mecanismo de participación para la construcción de ciudadanía	241
3.1. Los espacios de participación e interlocución	241
3.2. Los espacios de toma de decisiones	244
Conclusiones	247
Consideraciones finales	250
1. Resultados: 3 tipos de espacios para la interlocución	250
2. Consideraciones sobre los EDID	252
3. Alcances y limitantes del CSyE	254
4. Consideraciones finales sobre la Actualización	256
5. Desafíos futuros: Democracia y políticas públicas	259
Bibliografía	262
Índice de Tablas e Ilustraciones	276
Anexos (Véase CD adjunto)	

Nomenclatura y Abreviaturas

ADPDHCDMX: Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

ALDF: Asamblea Legislativa del Distrito Federal

ARDF: Asamblea de Representantes del Distrito Federal

CAM: Centro de Estudios sociales y culturales Antonio de Montesinos AC.

CC: Comité Coordinador

CCCM: Consejo Consultivo de la Ciudad de México

CCD: Consejos Consultivos Delegacionales

CCOSC: Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles

CDHDF: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

CMDH: Conferencia Mundial de Derechos Humanos

CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos

CPHMD: Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos

CSyE: Comité de Seguimiento y Evaluación

DECA Equipo Pueblo: Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios, Equipo Pueblo

DDF: Departamento del Distrito Federal

DDHDF: Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal

DDHM: Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México

DPDHDF: Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

DPDHCDMX: Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

EDID: Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa

EGDF: Estatuto del Gobierno del Distrito Federal

EOSI: Equipo Orientador del Seguimiento e Implementación

EP: Espacios de Participación

ETO: Equipo Técnico Operativo

GDF: Gobierno del Distrito Federal

GESOC: Gestión Social y Cooperación A.C

GIRE: Grupo de Información en Reproducción Elegida A.C.

LGBTTTI: Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti e Intersexual

LODDF: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal

LODFTF: Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales

LPCDF: Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

LPDH: Ley del Programa de Derechos Humanos

MSyE: Mecanismo de Seguimiento y Evaluación

OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

ONGs: Organizaciones No Gubernamentales

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PDHDF: Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

PDHCDMX: Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

PNDH: Programa Nacional de Derechos Humanos

REDIM: Red de Derechos de la Infancia en México

SC: Sociedad Civil

SE: Secretaría Ejecutiva

Segob: Secretaría de Gobernación

SEMSyE: Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

ST: Secretaría Técnica

TSJDF: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

TSJCDMX: Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México

UACM: Universidad Autónoma de la Ciudad de México

UP: Universidad Panamericana

Agradecimientos

A Rocío y Lía mis compañeras de vida e inspiración, por estar siempre a mi lado y creer en mí, por compartir conmigo los mejores momentos de sus vidas y por darme fuerza y motivos para alcanzar mis metas.

A mi hermana y hermanos, Harmonia, Stéphane y Kévin, por ser mis mejores amigos.

A mi familia y amigos en Francia, México y el mundo (Hugo, Malo, Audrey, Clau, Anne C, Gui, Dad, Arnaud, Alex, Héctor, Israel y Fanny, Renata y Alfredo, José Luis y Andrea, Gerard, etc.) No los puedo mencionar a todos pero ellos saben quiénes son y lo importantes que fueron en este camino.

Al Colegio Columbia, alumnos, compañeros y Consejo Directivo por darme la oportunidad de desarrollarme profesionalmente y ejercer el oficio más noble y hermoso del mundo.

A México y su gente, por recibirme como a un hermano; por aceptarme como a un hijo y permitirme ser mexicano.

Un agradecimiento especial a todos los que participaron en esta gran aventura:

A la Universidad Nacional Autónoma de México por darme la oportunidad de formar parte de esta gran casa de estudios. Asimismo, al Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales por su exigencia y rigor académico.

A mi tutora, la Dra. Laura Beatriz Montes de Oca, por confiar en mí, transmitirme su sabiduría y entusiasmo, acompañarme y guiarme durante largos años, y ser un ejemplo para todos los que dedican sus vidas a la docencia y la investigación.

A mis sinodales: la Dra. Lucía Álvarez Enríquez, el Dr. Héctor Alejandro Ramos Chávez, el Dr. Edgar Ortiz Calisto y la Dra. Matilde Luna Ledesma, por su paciencia, profesionalismo y sabiduría.

A Ana Luisa Monroy del Fray Francisco de Vitoria por su colaboración en el cuestionario. A Emilio Álvarez Icaza de la CDHDF; a María Elena Lugo del Castillo

del TSJ; a María Elena Hernández Lara de la REDIM; a Elizabeth Cristina Placido Ríos de la SE del MSyE del DPDHCDMX; a Miguel Ángel Lugo Galicia de la UP; a Vicente Hugo Aboites Aguilar de la UACM; y a Víctor Hugo Núñez Navarrete del CAM por todas sus entrevistas.

Al Dr. José Enrique Guzmán Vázquez por coadyuvar en mi proceso de aceptación al Doctorado, por sus recomendaciones y estar siempre atento a mis avances académicos. Al Dr. Yohann Brultey por estimular mi sed de superación intelectual y guiarme en los momentos difíciles.

Finalmente, a todo el equipo del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, por facilitarme los documentos y fuentes indispensables a la realización de esta investigación.

Introducción

En México el tema de *la democracia* suele levantar polémicas no siempre fundamentadas, desde su rechazo como sistema de funcionamiento Estatal hasta los discursos apológicos. Algunas orientaciones más conciliadoras parecen alentar una reflexión alternativa, en la que *las diversas formas democráticas* pudieran convivir y complementarse. Esto, sin duda, con afán de encontrar una respuesta paliativa a los fracasos del sistema de democracia institucional. Si la democracia (sistema político) no puede convivir con el capitalismo (sistema económico), porque sus intereses son contradictorios, entonces busquemos un interlocutor capaz de salvaguardar los intereses colectivos así como vigilar, aminorar y contrarrestar los abusos del neoliberalismo.

La crisis de las democracias representativas ha generado una creciente demanda de justicia e igualdad social. Las voces disidentes se han agrupado en movimientos, organizaciones, asociaciones, redes; y han exigido el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales. Además, estas voces han trascendido la participación social meramente paliativa, sino que se definen ahora como participación ciudadana, es decir que el interés participativo se trasladó de lo individual o comunitario a lo público. Lo anterior, ha incentivado y creado nuevos mecanismos de participación democrática más allá del voto; aunque también el voto ha sido reusado para fines no estrictamente delegativos, en el caso de los mecanismo directos como el plebiscito o el referéndum.

Así pues, la creación de espacios co-participativos de interlocución, deliberación, diagnóstico, consulta, toma de decisiones, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas, entre otros, conforma una realidad democrática distinta en la que la acción del gobierno no está sujeta a la única voluntad de los funcionarios públicos o de los poderes fácticos. Esto representa un cambio fundamental en el ordenamiento del quehacer político así como en las relaciones que guarda la ciudadanía con sus representantes.

Hasta épocas recientes, la creación de políticas públicas en México y particularmente en la Ciudad de México se regía, sin duda, por decisiones unilaterales, estaba desvinculada de las realidades sociales, respondía a intereses corporativos y solía mostrar resultados poco efectivos. Lo anterior no significa que actualmente la situación haya cambiado radicalmente, no obstante tampoco se puede negar que aparecieron ciertos espacios públicos de participación ciudadana. Aquellos espacios fueron creados, en un principio, como método de contención social y legitimación política, generalmente cooptados y manipulados por las autoridades, pero también aprovechados por la ciudadanía en el ámbito participativo.

Participación ciudadana

A partir de 1994, los marcos regulatorios en materia de participación ciudadana en la Ciudad de México empezaron a transformarse significativamente, creando espacios cada vez más importantes para la participación consultiva y decisoria en la agenda pública. Algunos factores que pueden explicar tales transformaciones son: La alternancia política (1997-2000), la creciente deslegitimación política y falta de gobernanza, el fracaso de las políticas de asistencia y solidaridad social, la creación exponencial de organizaciones sociales y civiles (a partir de los años ochenta), el desarrollo de la acción colectiva como forma de presión política, entre otros.

Actualmente, la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas sigue representando un tema polémico. No sólo porque en términos estructurales la democracia formal o institucional consideró tardíamente tales preceptos, sino también porque representa un reto logístico, un compromiso compartido, una redefinición de la delegación del poder y de las responsabilidades públicas. La inclusión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la creación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas es parte del conjunto de espacios decisorios en los que la esfera asociativa puede tener una incidencia significativa en las líneas de acción del gobierno. Por lo anterior, realizar un

análisis de la construcción de los espacios decisorios de intermediación socio-política en políticas públicas representa un reto fantástico para la investigación en ciencias políticas y sociales en México, no sólo porque permite legitimar la acción social en asuntos de índole político, sino también porque define un marco de acción colectiva capaz de aportar soluciones eficientes a problemáticas societales.

Cuestionamiento central

En el marco de nuestra investigación nos hemos preguntado, ¿cómo se construyen, operan y se articulan los espacios decisorios de intermediación deliberativa en políticas públicas? A partir de esta pregunta central nos hemos cuestionado sobre las condiciones necesarias para la construcción de los espacios decisorios, así como sobre los factores de éxito o fracaso de los espacios decisorios en las fases de agenda, diagnóstico, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas.

El cuestionamiento sobre la construcción, operacionalización y articulación de espacios decisorios de intermediación deliberativa establece un triple motivo. Primero, plantea una alternativa democrática capaz de generar consenso y acción socio-política. Asimismo, presenta a los actores involucrados, su legitimidad y representatividad social, su función en los procesos de articulación decisoria, así como su capacidad organizativa, participativa, propositiva, deliberativa y decisoria. Así pues, se enmarca en la generación de innovaciones democráticas capaces de generar espacios de intermediación y deliberación para la toma de decisiones consensuales y plurales.

Segundo, establece un marco de referencia teórico-metodológico para el análisis de las políticas públicas, su legitimidad y eficiencia. De igual forma, hubiéramos podido plantear un análisis de estos espacios en distintas condiciones, por ejemplo desde la acción política o desde la esfera de *lo político*. No obstante, *las políticas* y específicamente *las políticas públicas* son, por definición, una conjunción de programas encaminados al mismo objetivo en el que la ciudadanía, el gobierno, la academia y hasta la empresa confluyen en espacios

de intermediación deliberativa para la toma de decisiones. Por ende, en dichos espacios privilegiados se ha incentivado la participación ciudadana y asociativa, no sólo en su vertiente consultiva y propositiva, sino también en su capacidad decisoria.

Tercero, genera una propuesta para la construcción de nuevos espacios de intermediación deliberativa, en los cuales se asientan las premisas y variables imprescindibles para su funcionamiento y eficiencia decisoria. De ahí que se puedan reproducir los patrones de éxito y modificar los factores de fracaso para la construcción, operacionalización y articulación de estos espacios.

Por lo anterior proponemos establecer las estrategias de incidencia, interlocución y deliberación de las organizaciones sociales y civiles, y de las instituciones gubernamentales en políticas públicas; como elementos fundamentales para la construcción de los espacios decisorios en México. Por ende, permite analizar espacios de interlocución como el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (DPDHCDMX) a través del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE). De manera preliminar se planteó que este escenario funciona como un espacio decisorio de intermediación deliberativa (EDID) debido a que sus marcos normativos¹ establecen mecanismos de participación ciudadana para el consenso, el planteamiento de diagnósticos y programas así como la toma de decisiones entre sociedad civil y gobierno. Con su análisis buscamos identificar un esquema de participación asociativa y gubernamental en políticas públicas.

El estudio de caso

Sin duda, lo anterior supone que la realización de un estudio de caso parece la mejor opción para aprehender la realidad que nos proponemos analizar. El estudio de caso puede definirse como el estudio de lo particular que representa un fenómeno específico con fundamentos particulares dentro un sistema integrado. Esto es, reconocer que existen patrones de conducta consistentes y secuenciales.

¹ Gaceta oficial del Distrito Federal, *Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 30 de mayo de 2011.

En términos epistemológicos, el caso del DPDHCDMX representa un caso que teóricamente está enmarcado en el *realismo* y se define como un *caso entendido* ya que la entidad empírica se identifica y establece como tal en el curso de la investigación (Gundermann, 2004). Asimismo, supone una vertiente *nominalista* ya que nuestro estudio de caso también corresponde a una construcción teórica específica resultante del intercambio entre teoría y evidencia. Por otro lado, en nuestro posicionamiento metodológico se propone un análisis cualitativo aunque también se utilizan datos cuantitativos para caracterizar la realidad. Así pues, se realizaron entrevistas y observaciones específicas, así como un trabajo de gabinete para la recopilación de datos estadísticos a través de minutas, resoluciones, actas, votaciones, entre otras.

Nuestro estudio de caso *“no es una elección metodológica de una estrategia de investigación, sino la elección de un objeto por ser estudiado”* (Gundermann, 2004). No así, tampoco estamos cerrados a que nuestro objeto se convierta en un caso paradigmático y permita una comprensión más desarrollada de un problema más general o, en su defecto, el desarrollo de una teoría. De igual forma, el carácter comprensivo de nuestro estudio de caso, así como el análisis de los espacios decisorios de forma global lo definen como holístico, es decir que se estudiará la construcción, operacionalización y articulación de los espacios decisorios del proceso de Actualización del DPDHCDMX como sistema de acción colectiva.

Sin duda, la elección del caso debe ser absolutamente relevante (Coller, 2006). El nuestro lo es, no sólo porque es un caso raro, excepcional, ejemplar, actual y con impacto social, sino porque entrelaza cuatro problemáticas sociales fundamentales: la construcción ciudadana, las formas democráticas, los derechos humanos y las políticas públicas. Entre sus aspectos más relevantes podemos destacar: 1. El DPDHCDMX fue la primera política pública en derechos humanos de una entidad federativa en México. 2. Ha sido ejemplo de varias políticas públicas que se han implementado posteriormente en otras entidades. 3. Es ejemplo en la creación de espacios de participación asociativa más allá de la consulta. 4. Se ha reformado para seguir vigente y operando. 5. Ha tenido y tiene

una importancia social en el ámbito de derechos humanos y construcción de programas específicos. 6. Ha congregado una diversidad de actores relevantes tales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas, la CDHDF, la ALDF, el TSJDF, el GDF, instituciones académicas y más de 500 OSC en sus 10 años de existencia. 7. Últimamente, se ha institucionalizado con la creación de la Secretaría Ejecutiva. 8. Ha creado *Diagnósticos y Programas* que han sido actualizados recientemente. 9. Tiene una estructura organizacional muy activa en la que se ofrecen espacios decisorios - es el caso del CSyE - para la participación de actores de la sociedad civil, académicos, gobierno y organismos internacionales.

Hemos observado que, en México, pocos casos tienen un alcance societal tan importante y son tan relevantes en términos temporales, espaciales, estructurales, organizacionales y decisionales. Es claro que han existido experiencias de participación decisoria que suelen representar esfuerzos aislados, de poca duración, con alcance territorial reducido, estructuralmente endebles o frágiles. Es el caso de programas tales como el “Programa de coinversión NOVIB-GDF, 1999-2004”, el “Programa de Contralores Ciudadanos o Red de Contraloría Ciudadana”, las “Mesa de Diálogo Sociedad Civil-Gobierno”, el “Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010)”, el “Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial”. No obstante, estas experiencias no suelen estar enmarcadas en una política pública clara; y la construcción, operacionalización y articulación de los espacios decisorios no siempre se hace con todos los responsables y ejecutores del programa.

Las políticas públicas

Es importante mencionar que los espacios decisorios de intermediación deliberativa no son exclusivos de las políticas públicas y pueden observarse en otros ámbitos del quehacer socio-político. Sin embargo, las políticas públicas ofrecen un terreno fértil para el análisis de estos espacios ya que una *política* no es *pública* si las redes asociativas o ciudadanos involucrados en sus objetivos no

participan. Esto es, una de las grandes diferencias entre la política gubernamental, social o de Estado y la política pública.

En el caso de las políticas públicas, éstas pretenden readecuar de manera más eficiente los recursos públicos para la población, posibilitando la toma de decisiones a través de mecanismos democráticos y de participación social (Canto, 2002). Además, la participación social en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas se puede dividir en seis: información, consulta, decisión, delegación, asociación y control. Cada una de estas etapas de participación social debe en teoría, estar presente en todas las etapas del ciclo de las políticas (Canto, 2002). Las primeras concepciones de políticas públicas situaban al Estado al centro del proceso de implementación, no así en nuestras coyunturas cuando se permite la inclusión y aceptación de nuevos actores empresariales (las micro-empresas) y territoriales (la sociedad civil). Recientemente, autores como Aguilar (1996) han definido a las políticas públicas como “una empresa pública conjunta entre ciudadanos y gobierno”.

Así pues, la cooperación entre los distintos sectores públicos y privados en beneficio de todos es la propuesta más razonable. Como lo plantea Gamboa (2009) la cooperación de “redes socio-institucionales” transformará el modelo tradicional de las políticas públicas para *eficientar* los resultados en materia de desarrollo territorial. Además, la información y análisis, son elementos que deberían apoyar los procesos de interacción entre los distintos actores, para el diseño de soluciones, la definición de alternativas y la toma de decisiones (Quadri de la Torre, 2006). En las políticas públicas, sólo la cooperación y negociación entre todos los sectores, permite la creación de pactos territoriales en donde el compromiso es de todos, con todos y para todos, y así optimizar los resultados de la toma de decisiones.

Justificación teórica: Construcción de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa

Hemos mencionado el concepto de *Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa* (EDID) sin mencionar sus fundamentos teóricos. Tampoco lo hemos ubicado dentro de la discusión teórica existente. El concepto de EDID surge por la necesidad de aprehender una realidad poco estudiada en el ámbito académico. Lo anterior por la escasez de ejemplos, no sólo porque la apertura de espacios democráticos es un proceso lento y relativamente reciente sino porque muchos intentos han resultado poco favorables. Hemos propuesto una primera definición en la que los EDID son capacidades y dimensiones para la interlocución intersectorial (sociedad civil, gobierno, academia, etc.) en los que las redes de actores toman decisiones intermedias o finales a través de procesos de exposición argumentativa.

Los EDID se integran a las discusiones académicas entorno a la apertura de espacios de participación ciudadana. Así pues, los espacios decisorios se integran a una larga tradición intelectual enmarcada en los estudios sobre apertura y transición democrática, desde los espacios decisorios cerrados y semi-abiertos en los que se integran las democracias representativa y directa a través de la delegación del poder y ciertos mecanismos participativos tales como el referéndum y el plebiscito; hasta los espacios decisorios abiertos en los que se integran las democracias participativas a través de la consultoría social, la diversidad de actores y sectores involucrados, el acceso a la información y transparencia, etc. Finalmente, es en los espacios decisorios de intermediación deliberativa donde se integra la democracia deliberativa a través del empoderamiento ciudadano, la redistribución del poder, la colaboración e interlocución intersectorial, la participación colaborativa, etc.

En el ámbito teórico, los EDID se fundamentan a través de conceptos tales como el gobierno abierto (sólo en su vertiente deliberativa), la gobernanza como red de actores, las innovaciones democráticas (tales como las instancias públicas de deliberación o los espacios paragubernamentales). Por un lado, es importante

menciona que la conceptualización sobre el gobierno abierto también contempla las vertientes de transparencia, rendición de cuentas y gobierno electrónico; sin embargo, estos elementos no forman parte de los espacios decisorios de intermediación deliberativa, por lo que no son variables o elementos analíticos de nuestra investigación. La dimensión deliberativa (desarrollada en el primer capítulo) sí enriquece la construcción de nuestro propio marco conceptual.

Por otro lado, también el concepto de gobernanza encierra múltiples facetas y ámbitos de análisis. Como explicaremos en el primer capítulo la gobernanza como “Estado mínimo”, como “red” o como “gestión pública”, acepta en mayor o menor medida, la *re-direccionalidad* de las funciones y poderes del Estado frente a la sociedad civil. Por lo anterior, la gobernanza como “red” de actores parece corresponder en gran medida a la conceptualización de los EDID por lo cual las demás visiones no son relevantes para nuestra construcción teórica.

Finalmente, las innovaciones democráticas tales como las instancias públicas de deliberación o los espacios paragubernamentales, también relacionan una entidad colegiada (integrada por una diversidad de actores) con la deliberación y opinión sobre la toma de decisiones en políticas públicas y sectoriales. Por lo anterior, es necesario retomar estos elementos para sustentar que no sólo los procesos consultivos y deliberativos son importantes, sino también los procesos de intermediación y toma de decisiones.

En este sentido, fundamentamos nuestra propuesta de *espacios decisorios* fundamentamos con autores como Dassen y Cruz (2012), Rhodes (1997), Kooiman (2003), Montes de Oca (2014) y Cerillo (2005). En el ámbito de la *intermediación* encontraremos autores como Cerrillo (2005), Dassen y Cruz (2012) y Oszlak (2013). En el ámbito *deliberativo* a Montes de Oca (2014), Hevia (2011), Canto (2004), Oszlak (2013) y Álvarez (2002).

El cruce entre las grandes teorías que sustentan nuestra propuesta provee los elementos que posibilitan construir un concepto capaz de representar y volver observables una realidad social determinada, en nuestro caso los espacios decisorios del DPDHCDMX. Por lo mismo, las variables observables se construyen con base en la propuesta teórica y viceversa. En una primera fase, los

elementos teóricos sirvieron para establecer los elementos, variables o premisas observables. En una segunda fase, las observaciones, entrevistas y revisión documental realizados durante nuestro estudio de caso permitieron la reformulación, readecuación o replanteamiento de nuestra propuesta teórica.

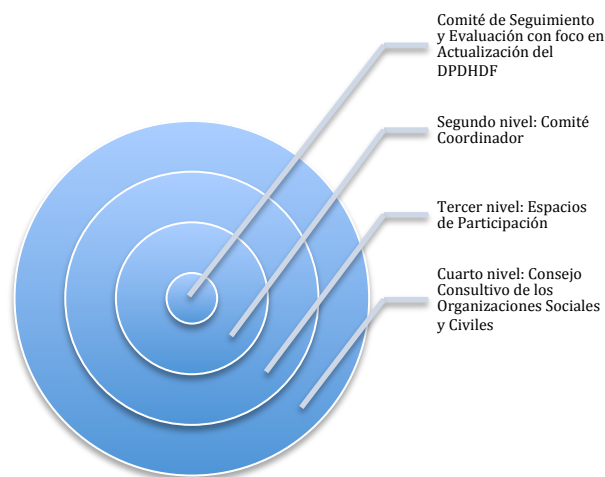
Argumentos y comprobación de las hipótesis

Por una parte, las premisas planteadas para la construcción asertiva de los espacios decisorios de intermediación deliberativa establecen: 1) Que el esquema participativo debe establecer espacios de toma de decisiones justos e igualitarios, en los que tanto las organizaciones sociales y civiles como los otros sectores involucrados puedan tener un protagonismo similar y poder decisorio. 2) La necesidad de que todos los sectores estén comprometidos de la misma forma y participen en cada una de las fases del proyecto. 3) Que cada sector debe estar dispuesto a ceder y ganar en los distintos espacios deliberativos, en este sentido, el “estire y afloje” forma parte del proceso deliberativo mismo. 4) Que la búsqueda del bien común debe ser la finalidad del consenso, para establecer propuestas y líneas de acción que no afecten los derechos de terceros. 5) Que se debe considerar la gran mayoría de los actores afectados o sus representantes y a los especialistas en cada tema en las mesas de trabajo, seminarios, foros y mesas intersectoriales. 6) Que las redes de participación intersectoriales deben considerar visiones, inquietudes y propuestas de los interesados para la toma de decisiones plurales. 7) Que el proyecto o la política pública garantice el cumplimiento de las decisiones tomadas, para establecer mecanismos que permitan la implementación y evaluación de las líneas de acción. Estas premisas no sólo se consideran imprescindibles dentro del proceso de conformación de las agendas, del diagnóstico y de toma de decisiones deliberativas sino también constituyen los fundamentos ineludibles para el proceso de implementación y evaluación de nuestra política pública. De no ser así, los procesos de deliberación y la construcción de los espacios decisorios se verán debilitados.

Por otra parte, las posibilidades de éxito de la política pública y particularmente de sus líneas de acción dependen de los mecanismos de incidencia de las OSC en cada uno de estos espacios de intermediación. Dentro del esquema co-participativo en el proceso de construcción de las políticas públicas, las OSC deberán incidir en: 1) Establecer estrategias, responsabilidad y acciones concretas. 2) La vigilancia en el logro de los acuerdos establecidos en el Programa considerando el bien común, los grupos vulnerables, el principio de no discriminación y las necesidades ciudadanas. 3) El logro de una decisión común con una visión integral para proponer las evaluaciones y adecuaciones a los programas implementados. 4) La vigilancia en el cumplimiento de las diferentes líneas de acción, actividades por desarrollar y responsables, en funciones de las problemáticas extraídas del Diagnóstico. 5) El asentamiento de los tiempos necesarios para la vigilancia, evaluación y adecuación de las líneas de acción. 6) La solvencia de sus recomendaciones a través de una sola postura consensuada en las mesas intersectoriales. 7) La toma de decisiones sobre los presupuestos asignados para las obras implementadas. 8) La vigilancia en la asignación de recursos y buen manejo de los mismos. 9) La implementación de nuevos diagnósticos y estrategias intersectoriales. 10) La participación e inclusión de las poblaciones locales dentro del proceso de implementación de las líneas de acción.

Para la comprobación de las hipótesis hemos propuesto la integración de diversas herramientas metodológicas que nos permiten analizar en detalle los espacios decisorios de la Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Como podrán ver en la Gráfica 0, por un lado el Comité de Seguimiento y Evaluación como foco de análisis y por otro el Comité Coordinador como antecedente. Asimismo, hemos integrado sub-espacios consultivos/decisorios como son el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civil como antecedente y los Espacios de Participación como marco contextual.

Gráfica 0: Niveles de análisis para el trabajo de campo



Fuente: Elaboración propia

Metodología y herramientas analíticas

Como lo planteamos con anterioridad, nuestras herramientas metodológicas integran el método cuantitativa y el método cualitativo. Por una parte, las observaciones y las entrevistas de orden cualitativas y por otra parte el trabajo de gabinete con más de 1500 documentos entre los cuales encontramos 76 audios, 59 listas de asistencia y 1350 actas, acuerdos, relatorías, cartas, encuestas, rutas anexos y demás.

Hemos realizado seis entrevistas. Las dos primeras fueron con Elizabeth Plácido² de la Secretaría Ejecutiva y con María Elena Lugo del Castillo³ del Tribunal Superior de Justicia de la CDMX para obtener la visión desde algunas

² Elizabeth Plácido fue integrante del Comité Coordinador desde la perspectiva de las OSC durante la creación del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2007 a 2010. Desde 2017 es subdirectora de transversalización y Capacitación de la Secretaría Ejecutiva así como responsable de los Espacios de Participación (EP). La entrevista se realizó el jueves 11 de mayo de 2017 a las 10:30 am en un café cerca de las oficinas del Programa, y duró 1 hora con 20 minutos.

³ María Elena Lugo del Castillo es directora ejecutiva de orientación ciudadana y derechos humanos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Ha sido integrante del Comité Coordinador durante el periodo 2007-2010 y se integró posteriormente al Comité de Seguimiento y Evaluación como suplente del TSJCDMX de 2012 a 2017. La entrevista se realizó el miércoles 11 de octubre de 2017 a las 11:00 am en las instalaciones del TSJCDMX, y duró 46 minutos.

entidades gubernamental. La tercera con Emilio Álvarez Icaza⁴, ex ombudsman de la Ciudad de México para obtener una visión de los antecedentes del DPDHDF. Posteriormente, con Vicente Hugo Aboites Aguilar⁵, rector de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y con Miguel Ángel Lugo Galicia⁶ de la Universidad Panamericana con afán de establecer las visiones desde la academia. Finalmente con María Elena Hernández Lara⁷ de la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) y Víctor Hugo Núñez Navarrete⁸ del Centro de Estudios Sociales y Culturales, Antonio de Montesinos (CAM), ambas Organizaciones de la Sociedad Civil titulares del Comité de Seguimiento y Evaluación.

Las observaciones se plantaron de manera directa, no participante, semi-estructurada ya que si bien se toman fotos y se tiene una matriz analítica no se usa durante la observación. Más bien, lo observado se aplica de forma flexible a las variables de la matriz analítica. Es importante señalar que el espacio decisorio propuesto para el análisis ya no existe del todo, esto debido a que la Actualización del DPDHCDMX ha concluido. Por lo anterior, se realizaron 5 observaciones en las que se observaron la interacción entre los actores involucrados, la intermediación, la deliberación y en su caso la toma de decisiones. El trabajo de gabinete conforma mi análisis cuantitativo. La recopilación de datos a través de una matriz analítica permitirá el cruce de información, el análisis de mis variables y la comprobación de mis hipótesis.

⁴ Emilio Álvarez Icaza fue presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal durante el periodo 2001-2009 e integrante del Comité Coordinador del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2007 a 2009 durante la realización del Diagnóstico y Programa. La entrevista se realizó el jueves 20 de junio de 2017 a las 12:00 am en un café abajo del Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), y duró 55 minutos.

⁵ Dr. Vicente Hugo Aboites Aguilar, rector de la UACM, fue miembro titular del Comité de Seguimiento y Evaluación durante Actualización del DPDHCDMX. La entrevista se realizó el 18 de octubre a las 14:00 pm en las instalaciones de la UACM, y duró 54 minutos.

⁶ Miguel Ángel Lugo Galicia fue miembro suplente de la Universidad Panamericana, del Comité de Seguimiento y Evaluación durante la Actualización del DPDHCDMX. La entrevista se realizó el 5 de diciembre a las 15:00 pm en un bar/café cerca de la UP, y duró 35 minutos.

⁷ María Elena Hernández Lara fue miembro suplente de la REDIM del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) durante la Actualización del DPDHCDMX. La entrevista se realizó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:00 am en las instalaciones de la REDIM, y duró 1 hora.

⁸ Víctor Hugo Núñez Navarrete fue miembro suplente del CAM del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) durante la Actualización del DPDHCDMX. La entrevista se realizó el lunes 16 de octubre de 2017 a las 11:00 am en las instalaciones del CAM, y duró 55 minutos.

Ahora bien, los documentos, entrevistas y observaciones se organizan de la siguiente forma:

1. Para el foco de análisis, es decir el Comité de Seguimiento y Evaluación durante la Actualización del DPDHCDMX (2015-2016) se cuenta con una ruta de trabajo, un cuadro de encuentros y mesas, 305 documentos (borradores, presentaciones, relatorías, cartas, listas, encuestas, convocatorias, numeralias, etc.), 17 audios y 59 listas de asistencia. También contamos con 918 documentos (actas, acuerdos, listas, anexos, rutas, análisis, etc), 59 audios, un directorio y 59 listas de asistencia para el periodo 2011-2017.
2. Para el segundo nivel que es el Comité Coordinador y es parte de nuestro contexto histórico se cuenta con todos los documentos oficiales y algunas entrevistas.
3. Para el tercer nivel que son el Espacios de Participación y conforman nuestro marco contextual de análisis contamos con 57 actas, 70 acuerdos que corresponden a un periodo de 2012 a 2016. Además de todas las observaciones de 2017 realizadas a los espacios de participación.
4. Para el cuarto nivel de análisis que es el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles, y conforma un segundo nivel de contexto histórico contamos con todos los documentos oficiales y algunas entrevistas.

La naturaleza de nuestra contribución

Establecer una propuesta teórico-metodológica para el análisis de espacios decisorios como nuevos mecanismos de participación co-participativos en la construcción de ciudadanía podría definir la naturaleza de nuestra contribución científica. Para lo anterior hemos propuesto coadyuvar en los análisis sobre democracia deliberativa y espacios decisorios a través de la recuperación teórica de conceptos reciente tales como gobierno abierto, gobernanza como red e innovaciones democráticas. Asimismo, hemos contribuido a las discusiones entorno a la construcción de la ciudadanía y su participación en los espacios públicos de deliberación y decisión.

En suma, creamos una herramienta analítica a través de un concepto integrador. En otras palabras, hemos establecido, puesto a prueba y propuesto un concepto nuevo que integre las 4 vertientes de la toma de decisiones en espacios públicos. Primero, su vertiente espacial, temporal y público establecido a través del concepto de *espacio*. Segundo, su aspecto *decisorio* que, por mucho nos parece trascendental ya que permite asentar la necesidad y exigibilidad de este elemento en los espacios públicos. Tercero, la *intermediación*, tanto como espacio o tiempo intermedio de toma de decisiones como en su función legitimadora de la representatividad de los actores. Cuarto, la vertiente *deliberativa* del espacio en tanto proceso argumentativo, expositivo, de conversación permanente para evaluar los pros y contras, cuya finalidad no necesariamente es la toma de decisiones. De ahí que, hablar de la construcción, operacionalización y articulación de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID) implica una serie de variables analíticas necesarias para la observancia y análisis de estos objetos de estudio.

Así pues, en el primer capítulo se establecen las premisas conceptuales para la definición de los Espacios Decisorios de intermediación Deliberativa (EDID). En el segundo capítulo enmarcamos históricamente a nuestro objeto de estudio con el fin de establecer los elementos normativos y coyunturales de nuestro estudio de caso. En el tercer capítulo analizamos los antecedentes históricos y los marcos contextuales del Comité Coordinador y del Comité de Seguimiento y Evaluación, además de ofrecer un modelo analítico para el análisis del proceso de Actualización. En el cuarto capítulo, realizamos una triangulación etnometodológica basada en la recopilación de datos, actas, acuerdos y audios, en los distintos espacios decisorios y entrevistas dirigidas. En suma, se propone una recopilación de datos, análisis de actas y acuerdos, sistematización y análisis de los materiales a través del trabajo de gabinete y las entrevistas realizadas. Finalmente, en el quinto capítulo se establece una propuesta teórico-metodológica para el análisis de los espacios decisorios como nuevos mecanismos de participación co-participativos en la construcción de ciudadanía.

CAPÍTULO I

Construcción de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID)

En 1999 iniciaron las relaciones entre el Estado mexicano y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos (OACNUDH). Además, en el año 2000 se firmó un Acuerdo de Cooperación Técnica entre ambas partes para establecer una política de Estado en materia de derechos humanos. Como parte de la cooperación técnica se acordó el establecimiento de una OACNUDH en México. En 2003 se realizó el Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México (DDHM) (OACNUDH, 2003), con la participación del gobierno federal, de organismos públicos, de instituciones académicas, de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y de la propia OACNUDH. Asimismo, en 2004 se elaboró el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) con la colaboración del gobierno federal y de las OSC. En ese mismo año se firmó el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre las entidades federativas y la Secretaría de Gobernación (Segob). También se encargaron diagnósticos y programas en las distintas entidades federativas del país, se estableció el Comité de Seguimiento al Acuerdo Nacional de Derechos Humanos y el Alto Comisionado propuso la creación de Comités Coordinadores (CC) en cada entidad federativa para dar seguimiento a la elaboración y vigilar la creación de diagnósticos y programas en los estados de la República.

Por todo lo anterior, los cimientos para la elaboración de un diagnóstico y de un programa en derechos humanos en el Distrito Federal ya estaban puestos. Por un lado, la existencia de compromisos internacionales y nacionales derivados de éstos y, por otro, algunas instituciones tanto nacionales como internacionales con las herramientas jurídicas, metodológicas y experiencia nacional para el logro de los objetivos a nivel local. La creación de un Comité Coordinador sería el primer paso para la organización y participación de los actores responsables de la implementación del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF) y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF).

En 2006 fue cuando la OACNUDH estableció contacto con los distintos organismos gubernamentales del Distrito Federal para la conformación del CC. Sin embargo, sumergidos en las elecciones para el cambio de Jefe de Gobierno, fue hasta noviembre de ese año cuando el Gobierno del Distrito Federal (GDF) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) asumieron el compromiso de llevar a cabo la propuesta de la Oficina.

En marzo de 2007 los representantes de los tres poderes del Distrito Federal – ejecutivo, legislativo y judicial –, junto con la CDHDF y el representante de la OACNUDH, acordaron la conformación del CC quedando la Secretaría Técnica a cargo de la CDHDF. Durante ese mes la OACNUDH emitió una convocatoria para que los OSC y las instituciones académicas se integraran al Comité.

Como resultados del proceso de conformación del CC, de los trabajos intersectoriales y del trabajo consensual entre las distintas partes se presentaron el DDHDF el 7 de mayo de 2008 y el PDHDF el 25 de agosto de 2009. Desde la perspectiva de los derechos humanos los documentos se enmarcan en las estrategias de acción del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, sin embargo el PDHDF también considera metas de largo plazo que rebasan los límites sexenales y promueven una política local de alcance Estatal (Las líneas de acción de largo plazo deben cumplirse antes del 2020).⁹

El PDHDF se constituyó como un plan de acción en derechos humanos para el cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones en materia de derechos humanos del gobierno del Distrito Federal, lo que incluye el aprovechamiento sustentable de los recursos en beneficio de su población. Es interesante destacar que la Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal plantea algunos principios fundamentales para la creación de un tipo de democracia social en donde los derechos humanos, el interés colectivo, la justicia,

⁹ Por ejemplo la línea de acción 113 de largo plazo del PDHDF (fase de diseño), capítulo 8 “Derecho a la libertad de expresión”, apartado 8.4 “Derechos laborales de personas que ejercen el periodismo” menciona: *Concretar el servicio de estancias infantiles para las y los hijos de periodistas sin hacer distinción entre padres o madres para el acceso al servicio y con horarios adecuados a las funciones de las y los trabajadores y profesionales de la comunicación.*

la satisfacción de las necesidades básicas y el desarrollo sustentable son retomados en algunas estrategias transversales del Programa.¹⁰

Por lo anterior, las políticas públicas emanadas de los documentos del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (DPDHDF) no sólo pretenden involucrar a la sociedad civil sino también asentar la inclusión de esta última como parte activa de sus ciclos. En este sentido, cabe señalar que el PDHDF establece diversas estrategias transversales y líneas de acción que permiten asentar condicionantes imprescindibles del ciclo de las políticas públicas (Comité Coordinador, 2009). Estas estrategias son planteadas como parte vital para la legitimidad y aplicabilidad de los programas. Para efectos prácticos fueron separadas en tres partes: 1. Garantizar la participación de la sociedad civil en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos, así como garantizar la exigibilidad, justiciabilidad, sustentabilidad y accesibilidad de los derechos humanos; 2. Generar coordinación y articulación entre los órdenes y niveles de gobierno, una cultura de derechos humanos y asegurar la transparencia y acceso a la información; 3. Asignar el máximo de presupuesto.

En esta investigación nos interesa analizar las estrategias de incidencia, interlocución y deliberación de las OSC y de las instituciones gubernamentales en políticas públicas; como elementos fundamentales para la construcción de los espacios decisorios en México, razón por la cual los tres ejes transversales son importantes para nuestro análisis.

¹⁰ Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (2000) en su artículo 2 establece:

La planeación se basará en los siguientes principios: [...]

I. La consolidación de la democracia como forma de gobierno y como sistema de vida, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del Distrito Federal;

II. El debido ejercicio de la autoridad que tiene como fin la generación de bienes públicos tangibles e intangibles, entre los que destacan la aplicación de la justicia, la seguridad, la defensa del interés colectivo y el respeto a los derechos humanos fundamentales;

III. El fomento del desarrollo social y económico, que tienda a satisfacer las necesidades básicas de la población, elevar su nivel de vida, incrementar el empleo y promover una justa distribución del ingreso y la riqueza;

IV. El aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, materiales y humanos del Distrito Federal;

V. El cumplimiento de la responsabilidad social del Estado en materia de planeación, a fin de prever los problemas del desarrollo económico, social y territorial del Distrito Federal y corregir los actos que comprometan o debiliten el porvenir de la comunidad [...].

En este primer capítulo, la revisión conceptual pretende enmarcar la discusión teórica relativa a algunos conceptos fundamentales para el debate sobre la construcción de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID). Como propuesta preliminar, y con el afán de guiar al lector en el recorrido teórico, podemos definir los EDID como: Capacidades y dimensiones para la interlocución intersectorial (sociedad civil, gobierno, academia, etc) en los que las redes de actores toman decisiones intermedias o finales a través de procesos de exposición argumentativa.

El esfuerzo por significar dicho concepto y convertirlo en una referencia teórica pasa necesariamente por la revisión de las literaturas relativas a esta problemática. Ahora bien, representa un reto teórico importante para el debate en ciencias políticas. Primero, porque la elección de los conceptos parte de un posicionamiento teórico en el que se plantea una crisis de legitimidad de la democracia institucional o formal (por falta de certeza en los procesos delegativos o por ineficiencia política). Segundo, porque pretende enmarcar una nueva administración de la práctica socio-política, una lógica particular en el uso de los espacios públicos y una estrategia discursiva, argumentativa y decisoria específica. Tercero, porque los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativos no se contraponen necesariamente a otros espacios decisorios, pero sin duda, representan una ruptura en términos prácticos y teóricos.

Por lo anterior, algunas discusiones sobre los niveles de apertura para la inclusión de la participación social en la toma de decisiones políticas, deben ser analizadas para considerar o no sus propuestas teóricas en el marco de los espacios de interlocución en políticas públicas, siendo este último el objeto fundamental de nuestra investigación doctoral.

Así pues, se plantea una jerarquización conceptual en cuatro ejes de análisis. Primero, el enfoque desde el concepto de *espacios decisorios cerrados* entendida como las decisiones tomadas por los representantes electos bajo el principio de la democracia representativa y sin participación ciudadana. Segundo, la perspectiva desde los *espacios decisorios semi-abiertos* en donde las decisiones son tomadas por los representantes electos bajo el principio de la

democracia representativa, pero con disposición para que los ciudadanos viertan opiniones mediante ejercicios de democracia directa. Tercero, la visión desde los *espacios decisorios de participación social* en los que las decisiones son tomadas por los representantes/gobernantes pero la voz de los ciudadanos es escuchada como un insumo para la toma de decisión. No necesariamente son consideradas, no obstante con ello se siguen los principios de la democracia participativa. Por último los EDID en donde las decisiones se construyen en una deliberación conjunta representantes/ gobernantes-ciudadanos. En esto se siguen los principios de la democracia deliberativa. En este último, la participación social en “la política” propuesta por la sociedad civil suele encontrar caminos certeros, al menos en términos teóricos.

De manera transversal, incluiremos nuestro objeto de investigación a las discusiones teóricas propuestas, no sólo para ilustrar nuestros propósitos sino también con el afán de enmarcarlo y sustentarlo conceptualmente. En suma, los espacios de intermediación emanados del DPDHDF conformaran nuestra preocupación central.

A continuación se ofrece la Tabla 1.1 comparativa entre los diferentes tipos de espacios participativos. Esta última guiará la discusión teórica con el fin de hacer inteligibles las diferencias o coincidencias en los mecanismos decisorios.

Tabla 1.1: Comparativo entre los diferentes tipos de espacios participativos

Tipo de espacio decisorio/ Tipo de decisión	Papel de la autoridad	Papel de la ciudadanía	Modalidades de democracia subyacente	Mecanismos de participación	Condiciones necesarias	Distribución del poder
Cerrado	- Toma de decisión unilateral	- Voto	- Democracia representativa	- Elecciones	- Sistema de partidos - Sufragio parcial o universal	- Desde el gobierno (1 sector) - No hay distribución del poder
Semi-abierto	- Toma de decisión unilateral	- Voto - Opinión (Voz ciudadana)	- Democracia representativa - Democracia directa	- Elecciones - Plebiscito - Iniciativas populares - Referéndum - Encuestas	- Consideración legislativa	- Desde el gobierno (1 sector) - No hay distribución del poder
Abierto	- Toma de decisión unilateral	- Voto - Opinión (Voz ciudadana) - Participación consultiva	- Democracia representativa - Democracia participativa	- Elecciones - Mecanismos directos - Gobierno Abierto (Primeros estados, acceso a la información, transparencia, e-gobierno) - Consejos Consultivos	- Diversidad de sectores - Espacios consultivos - Autonomía de la sociedad civil	- Desde el gobierno - Existencia de diversos sectores (No existe distribución del poder)
De intermediación Deliberativa	- Toma de decisión compartida	- Voto - Opinión - Participación en toma de decisión consensuada (Incidencia, interlocución y deliberación)	- Democracia representativa - Democracia deliberativa	- Elecciones - Mecanismos directos - Gobierno Abierto (Versión total, Participación colaboración y deliberación) - Comités decisorios	- Cesión gubernamental de la toma de decisiones - Gobierno Abierto, concurrencia de actores para el co-diseño y coproducción de valor público) - Gobernanza (colaboración intersectorial, perdida del protagonismo del Estado) - Innovaciones democráticas, instancias públicas formales de deliberación, papel activo de la ciudadanía. - Empoderamiento de la sociedad civil.	- Desde el gobierno o la ciudadanía. - Empoderamiento ciudadano de los espacios abierto desde el gobierno. (Existe distribución del poder)

Fuente: Elaboración propia

1. Espacios decisorios cerrados

La discusión teórica sobre los espacios decisorios cerrados tiene como propósito introducir el debate en el que las decisiones son tomadas por los representantes bajo el principio de democracia representativa.

Por un lado, la democracia representativa se ejerce en los procesos electorales (Ramírez, 2002). Sin embargo, la democracia representativa no sólo es el ejercicio del voto, sino también su ejecución en condiciones libres, bajo ninguna presión o coerción y en situaciones prácticas adecuadas. Bajo esta premisa, la votación parece ser el modo más democrático para designar a sus representantes y el elector decide en manos de quién desea delegar el poder. La votación no implica ni el sufragio universal ni la elegibilidad de todos los ciudadanos no obstante, la participación de las mayorías ciudadanas encuentra su génesis política en la elección de sus representantes.

En muchos casos, el sistema electoral es proporcional, ofrece una mayor expresión de las corrientes minoritarias, pero mediante coaliciones produce asambleas impotentes desprovistas de una mayoría estable. Por otra parte, el sistema electoral mayoritario ofrece un poder político central para el partido presidencial, pero no es representativo de la sociedad en su conjunto y excluye directamente las minorías de la toma de decisiones políticas.

Por lo anterior, el sistema decisorio basado en la representación es una de las posibles variantes de la democracia, donde el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas de forma periódica mediante elecciones libres. En la antigua Grecia, la elección de los representantes se hacía por sistema de sorteo, votaciones y cualidades personales (meritocracia), sin embargo el sistema aristotélico de representación preferencial de élites predeterminadas sigue presente en las democracias contemporáneas (Manin, 1998). Manin plantea cuatro características del sistema representativo en las democracias actuales: La elección constante y habitual de los gobernantes, la independencia relativa de las autoridades políticas para tomar decisiones, la existencia de posibilidades para

que los gobernados expresen sus opiniones y la presencia de un debate sobre las decisiones políticas.

Ahora bien, la crisis de la democracia representativa se ha planteado a raíz de que la representación periódica de los actores políticos carecía de legitimidad electoral (elección arregladas y predeterminadas por ejemplo a través del “dedazo”, fraudes electorales en padrones, falta de libertad de elección y de opinión, votación no secreta...) en donde la reproducción del poder se hace entre elites privilegiadas según un sistema oligárquico. También se planteó la crisis del sistema de representación por su falta de apertura a las opiniones de la esfera gobernada en donde la representación tomó terreno en lugar de la libertad de expresión. Por ende, el cuarto punto planteado por Manin queda restringido a un debate entre las elites. Asimismo, Aguilar (2014) sostiene que la crisis política en México obligó una paulatina democratización del régimen político.

La crisis política de los regímenes autoritarios, que se habían vuelto políticamente insostenibles y socialmente despreciables por la arbitrariedad, corrupción y atropello de los derechos de sus ciudadanos y por los errores catastróficos de sus políticas económicas y sociales, obligó a la democratización del régimen político (“la transición democrática”), cuyos valores y principios han ido transformando el modo discrecional tradicional de gobernar y administrar y lo han ido sustituyendo progresivamente con un nuevo estilo de gobierno legalmente estricto, institucionalmente controlado, políticamente representativo, abierto a la participación ciudadana y que rinde cuentas de sus decisiones y resultados. (Aguilar, 2014)

En suma, también los gobiernos han reconocido los límites de los sistemas estrictamente delegativos y han abierto ciertas brechas participativas que no dejan de ubicar al gobierno como actor principal en las deliberaciones y decisiones políticas. He ahí el elemento principal de distinción entre los espacios decisorios creados por y/o para el gobierno y los espacios creados por, con y/o para la Sociedad Civil. En el segundo apartado, proponemos el concepto de espacios decisorios semi-abiertos con el fin de reconocer los esfuerzos en la apertura de espacios de participación directa establecidos desde el gobierno. Elementos que también nos acercan a la construcción de una definición de los espacios decisorios de intermediación deliberativa.

2. Espacios decisorios semi-abiertos

En los espacios semi-abiertos las decisiones son tomadas por los representantes electos bajo el principio de la democracia representativa, pero existe cierta disposición para que los ciudadanos viertan opiniones mediante ejercicios de democracia directa.

Los sistemas de participación directa son espacios en los que los ciudadanos pueden incidir parcialmente en los procesos de toma de decisiones políticas. Algunos sistemas otorgan a sus ciudadanos la capacidad de participar en la elaboración de leyes y en la toma de decisiones administrativas. La democracia directa, en su forma tradicional, es el gobierno del pueblo mediante referéndum. En un sentido moderno, la ciudadanía tiene derecho a aprobar o vetar leyes, así como a retirar el apoyo a un representante en cualquier momento. El sistema directo, consta de cuatro pilares concretos: El *plebiscito*, la revocación de cargos electos, el referéndum y la iniciativa popular.

Asimismo, puede ser observada como una forma de participación ciudadana dentro del sistema político (Ramírez, 2002). De esta forma, las teorías sobre la democracia directa proponen que los ciudadanos tengan una intervención activa e informada dentro del sistema político para ejercer sus derechos y cumplir con sus responsabilidades. La participación ciudadana se realiza en la esfera de “lo político” y permite el control sobre los actores de “la política”. Significa la intervención de los ciudadanos, en cuanto sujetos políticos, en actividades públicas y en el ámbito igualmente político.

Sin embargo, dicha participación queda limitada a las reglas del juego y es posible en cuanto el sistema gubernamental lo permita. Según Ramírez las formas de democracia directa constituyen recursos de intervención ciudadana de carácter relativamente excepcional y son instrumentos institucionales, cuya utilización se encuentra prevista, legislada y reglamentada. En suma, tanto el sistema representativo como su vertiente directa se instituyen por y para el gobierno democrático, es decir que nunca plantean una participación, deliberación y decisión autónoma de la sociedad civil en los asuntos públicos.

En suma, los espacios decisorios semi-abiertos establecidos bajo las premisas de un modelo de participación directa, representan una evolución indudable de los espacios de participación ciudadanos en la toma de decisiones políticas. No obstante, son insuficientes para enmarcarlos en un sistema participativo amplio en donde los representados constituyeran un insumo para la toma de decisiones gubernamentales. Por lo anterior, el planteamiento teórico relativo a los espacios decisorios abiertos a la participación social parece ineludible.

3. Espacios decisorios abiertos a la participación

En los espacios decisorios abierto a la participación, las decisiones son tomadas por los representantes pero la voz de los ciudadanos es escuchada como un insumo para la toma de decisión. No necesariamente son consideradas pero con ello se siguen los principios de un tipo sistema más participativo. Es importante mencionar que las modalidades de participación directas, participativas y deliberativas no se sustituyen entre sí, sino que por lo contrario suelen complementarse o acumularse. Por lo anterior, el Diagnóstico y Programa nacen en un contexto de integración ciudadana con la recién apertura de los espacios para la inclusión de las voces sociales. Sin embargo, los espacios creados en su seno pretenden llevarlo hacia una experiencia de tipo deliberativa, en el que no sólo se escucha la voz ciudadana sino que la toma de decisiones es compartida y consensuada. En el caso mexicano y para enmarcar el objeto de estudio de nuestra investigación, es relevante mencionar las prerrogativas legislativas que permitieron la paulatina inclusión de las voces ciudadanas en el debate público.

En ese sentido, el Diagnóstico y Programa responden a un marco jurídico nacional y regional con base en la Ley de Planeación de la Federación (1983) y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (1994). En el caso de la Ley de Planeación, el artículo 2º establece los objetivos y principios de la planeación en materia de desarrollo integral y sustentable. Asimismo, en el caso del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 12 establece que *“la Organización*

Política y Administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos: [...] VIII. La observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano". Asimismo, la Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal (2000) en su artículo 2º establece ciertos principios de consolidación democrática, ejercicio de la autoridad, fomento al desarrollo social y económico, aprovechamiento de los recursos naturales y cumplimiento de la responsabilidad social del Estado. Finalmente, la Ley de Participación Ciudadana (2004) en su artículo 2 menciona:

La participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno. La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la Ciudad Capital.

Con todo, los cimientos legislativos e institucionales para la creación de un marco de acción social y política en materia de Derechos Humanos estaban puestos. Tras los compromisos nacionales contraídos a través de la firma de la Declaración y Programa de acción de Viena en 1993, algunos países como Australia en 1993, Malawi y Letonia en 1995, Filipinas en 1996, Brasil en 1997, Ecuador en 1998 y posteriormente Venezuela, Bolivia en 1999 y México en 2004 (para el caso latinoamericano) formularon sus planes de acción en materia de Derechos Humanos. México intentó establecer su plan en 1998, sin embargo la falta de estabilidad política, la represión gubernamental (caso Acteal en 1997) y la inminente alternancia política no facilitaron su puesta en aplicación. No obstante, se pudieron establecer los primeros elementos para un diagnóstico general en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicado en 1998.

Para nuestro análisis, es oportuno señalar que el concepto de democracia participativa se entiende como un mecanismo que permite la inserción de voces sociales en el ámbito político pero que en su mayoría no considera la toma de

decisiones consensuadas entre lo político y lo social, es decir, entre los poderes gubernamentales y la sociedad civil organizada. Queremos centrarnos en el proceso de deliberación y toma de decisiones más que en la búsqueda de mecanismos directos o de consultoría de la participación ciudadana dentro de los límites de la ley. Asimismo, planteamos que la perspectiva de una democracia de tipo directa no permite la inclusión de las voces disidentes, minoritarias y marginadas en los procesos de toma de decisiones y construcción de alternativas para el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Por otro lado, la democracia participativa como sistema discursivo y argumentativo entre los diferentes poderes involucrados en la toma de decisiones no acepta necesariamente nuevas estrategias de incidencia en los asuntos públicos. Además, no parece suficiente la intervención ciudadana sin deliberación y toma de decisiones, para legitimar los resultados, programas y políticas públicas.

3.1. Gobierno Abierto como facilitador de la participación ciudadana

Actualmente, se consideran tres vertientes principales para el concepto de Gobierno Abierto. 1. Después de la segunda guerra mundial, en una declaración de la ONU, se mencionó el derecho a la información o transparencia y a la libertad de expresión, el derecho al acceso a la información con equidad y el tema de las restricciones. De ahí que, el gobierno abierto encuentra en el desarrollo de los medios digitales herramientas tecnológicas imprescindibles para facilitar un mayor acceso a la información y transparencia en el que la utilización de la información para fines informativos es fundamental. 2. Por otra parte, el concepto de Gobierno Abierto considera facilitar la participación, generar espacios donde puedan coincidir todos los actores, co-diseñar y co-producir “valor público”. 3. Finalmente, se menciona el fortalecimiento de los sistemas democráticos (Ramírez-Alujas, 2012).

Para que un gobierno abierto pueda ser exitoso “se requiere una firme decisión política, tanto de los gobiernos honestamente comprometidos con valores de transparencia, participación y colaboración de la ciudadanía, como de las propias organizaciones sociales, que deben imaginar e implementar mecanismos

que promuevan el interés de los ciudadanos por un mayor involucramiento en la gestión de lo público” (Oslak, 2013:5). Además, los estudiosos del gobierno abierto coinciden en que el gobierno electrónico (simplificación de los trámites, digitalización de la burocracia, obtención de información) es diferente del gobierno abierto (comunicación bidireccional), aunque en la práctica no se hayan alcanzado los niveles de participación y regulación ciudadana planteados en términos conceptuales (Hofmann, 2012).

Otras definiciones enfatizan las variables del gobierno abierto en los espacios de intermediación para la toma de decisiones consensuales, por lo anterior plantean: 1. Obtener información y tomar decisiones en conjunto. 2. Establecer una constante conversación con los ciudadanos para conocer sus necesidades, sus demandas. Tomar decisiones basadas en sus necesidades y preferencias. Facilitar la colaboración entre funcionarios y ciudadanos en los servicios que prestan. Comunicar todo lo que se dice y hace de forma abierta y transparente. Crear espacios para la democracia deliberativa. 3. Incrementar la participación y regulación ciudadana en los temas de la administración pública. (Dassen y Vieyra, 2012). Sobre este último también habría que considerar ciertas condiciones de participación ciudadana:

- a) No es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada
- b) que el empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se tiene razones para valorar
- c) que aún empoderado, el ciudadano valora la participación política y tiene la voluntad de ejercerla (Oszlak, 2013:7).

En suma, la idea de gobierno abierto plantea múltiples retos teóricos y prácticos. No sólo porque es ineludible romper con la percepción simplista de que el e-gobierno o el gobierno electrónico permite, por sí mismo, alcanzar los niveles de democracia participativa deseados, sino porque la misma participación bidireccional o regulación ciudadana en los espacios de intermediación para la toma de decisiones colaborativas parece alejada.

Por un lado, el acceso a la información y la transparencia representan un reto gigantesco. En términos políticos suele enfrentarse a las voluntades y

gestiones de una administración pública no siempre dispuesta a divulgar información veraz, útil, objetiva, inteligible y completa. En términos estructurales, queda subyugada a la accesibilidad y usabilidad de las herramientas tecnológicas, no siempre presentes o funcionales. En términos sociales, la información suele ser dirigida o enfoca a cierta demanda ciudadana y, cuando se democratiza a través de los portales gubernamentales u otros medios electrónicos, no siempre es utilizada para la exigibilidad o justiciabilidad de los derechos ciudadanos.

Por otro lado, la participación y regulación social para el co-diseño y co-gestión de los asuntos públicos suele encontrarse con los mismos retos que enfrentan los EDID en políticas públicas. Entre las condiciones que permiten su existencia podemos mencionar: 1. Que el esquema participativo establezca espacios de toma de decisiones justos e igualitarios, en los que tanto las organizaciones sociales y civiles como los otros sectores involucrados puedan tener un protagonismo similar y poder decisorio. 2. La necesidad de que todos los sectores estén comprometidos de la misma forma y participen en cada una de las fases del proyecto. 3. Que cada sector esté dispuesto a ceder y ganar en los distintos espacios deliberativos, en este sentido, el “estire y afloje” forma parte del proceso deliberativo mismo. 4. Que la búsqueda del bien común sea la finalidad del consenso, para establecer propuestas y líneas de acción que no afecten los derechos de terceros. 5. Que se considere la gran mayoría de los actores afectados o sus representantes y a los especialistas en cada tema en las mesas de trabajo, seminarios, foros y mesas intersectoriales. 6. Que las redes de participación intersectoriales consideren visiones, inquietudes y propuestas de los interesados para la toma de decisiones plurales. 7. Que el proyecto o la política pública garantice el cumplimiento de las decisiones tomadas, para establecer mecanismos que permitan la implementación y evaluación de las líneas de acción.

4. Espacios decisorios de intermediación deliberativa

La discusión teórica sobre los procesos de democratización del gobierno desde la sociedad civil tiene como propósito introducir el debate relativo a la creación y apropiación de los espacios de intermediación. Así pues, las OSC han incentivado, desde su autonomía, autorregulación y crítica, la apertura y/o apropiación de ciertos espacios para la intermediación, deliberación y decisión en asuntos públicos. Por lo anterior, estos espacios sumergidos en los procesos de democratización del gobierno son creados por, con y/o para la sociedad civil.

En este apartado, proponemos la construcción del concepto de EDID, con el fin de reconocer los esfuerzos en la apertura de espacios deliberativos desde la sociedad civil; elementos que, por mucho, son ineludibles para definir estos espacios de participación ciudadana.

4.1. Participación autónoma de la sociedad civil y actores sociales

En una primera definición la sociedad civil se asocia con un nivel institucional del mundo de vida, en el que la práctica asociativa se desenvuelve y la cultura se forma (Habermas, 1991). En este espacio se puede ejercer la crítica, aunque la publicidad suele estar regulada por el poder político. Sin embargo, existen las capacidades de conciencia moral, de auto comprensión de la sociedad y de institucionalización del “mundo de vida”. Asimismo, la conceptualización de la sociedad civil se construye y nace impulsando actitudes en contra del autoritarismo, criticando los resultados sociales del Estado y sus formas institucionales, creando una conciencia colectiva basada en que los problemas no son individuales y buscando nuevas formas sociales de hacer democracia (Canto, 2004). De ahí que las posibilidades de acción ciudadana en México se modifiquen y se abran ciertos espacios de decisión más allá de la vertiente directa o participativa de la democracia.

Ahora bien, la sociedad civil se define como una variedad de movimientos sociales y formas asociativas que diseñan y promueven distintas formas de autorregulación social. Estas organizaciones proponen una autonomía frente al

poder político, construyendo un ámbito crítico y ejercen un control sobre las acciones del sistema a través de un acceso privilegiado a la toma de decisiones (Fung y Wriqth; 2003). Finalmente, plantean una ocupación e incidencia en el espacio público, para ampliar y defender los derechos ciudadanos. Asimismo, es importante resaltar la importancia del espacio público en el que se desarrolla la sociedad civil, creando visiones, realidades y propuestas alternas frente al Estado. Así pues, la conciencia moral y colectiva de las realidades y de las alternativas, la autonomía intelectual para la creación del ámbito crítico y la posibilidad de existencia de una ciudadanía institucionalizada y autorregulada, son tres elementos destacables sobre el papel de la sociedad civil en el ámbito societal. Su ubicación en la relación con el Estado y el mercado es un asunto de gran importancia, ya que define su marco de acción (Álvarez, 2002).

En el conjunto conceptual *sociedad civil, Estado y mercado*, existen distintas corrientes de pensamiento. Cohen y Arato definen la sociedad civil como:

Una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima, la esfera de las asociaciones y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstrucción y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos que estabilizan la diferenciación social. Su objetivo es crear formas igualitarias de solidaridad sin obstaculizar la autorregulación económica. En esta concepción la sociedad civil ya no está motivada por proyectos fundamentalistas cuyos objetivos eran suprimir la burocracia, la racionalidad económica o la división social. (Cohen y Arato, 1992)

En esta visión, la acción de la sociedad civil es considerada adentro del mundo político y no en contra de él. Su operación crea una esfera de acción social en relación y en discusión con la economía y la política. Aunque relativamente autónoma, su acción contribuye a la igualdad y justicia social.¹¹ También para

¹¹ La sociedad civil puede ser concebida frente al Estado, atribuyéndole un papel de contra poder político, cultural y económico, protegiéndose y preservándose de las maquinarias políticas y de las leyes del mercado. En este sentido, se analiza la sociedad civil como movimientos y actores autónomos que se diferencian del Estado, defendiéndose del poder del mercado y fundando identidades colectivas, cultura política y agentes no dependientes (Olvera y Avritzer, 1992/4). De igual forma, se establece un nuevo esquema de comprensión de la realidad en el que la sociedad civil no es analizada dentro del Estado. En esta concepción la sociedad civil es definida como el conjunto de órganos posicionados de forma independiente y actuando no solamente sin el gobierno sino también frente al mercado. Algunas perspectivas suelen considerar que si bien la sociedad civil puede definirse como órgano independiente frente al Estado, está sumergida en el sistema de mercado regulador, creando dependencias fuertes con este último. En particular, John Gray (citado por Olvera y Avritzer, 1992) analiza el concepto de sociedad civil liberal. Propone llevar sus

Sánchez-Mejorada el concepto de sociedad civil se usa para entender la creciente participación ciudadana.

Se refiere a todo aquello que –independientemente del gobierno, los partidos políticos, el Ejército y las iglesias– implica organización y movilización ciudadana en distintos campos de la vida social. Ésta se inserta en los procesos de democratización fundados en el crecimiento del poder de la sociedad civil y cuya expresión en lo económico y lo social es la cogestión, autogestión, la cooperativización, que crean entre lo privado y lo estatal un espacio de socialización, descentralización y la autonomización de decisiones (Sánchez-Mejorada, 2000:80).

De hecho, los mecanismos de descentralización y autonomización transfieren a la ciudadanía ciertas decisiones y generan nuevos espacios de intermediación y articulación entre el Estado y la sociedad civil para una participación ciudadana en el ámbito político. En el caso de la intermediación social y política se despliegan innumerables modalidades y normalidad en el ámbito formal e informal entre las prácticas participativas y la acción institucional (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2012).

Comúnmente, la democracia participativa suele proponer dos formas de participación ciudadana en el ámbito político: la deliberación y la llamada democracia directa. En estas últimas, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas suele ser mayor que la que tradicionalmente se les otorga en un tipo de democracia representativa. En la práctica, un sistema concreto de democracia participativa puede basarse en ideas y métodos provenientes de distintas variantes. Bobbio define la democracia como “Un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”. (Bobbio; 1984: 9)

proyectos de vida en el mercado regulador, protegida por el Estado. En esta visión la sociedad civil no se ocupa de lo político y no forma parte de él. De igual forma, tampoco crea formas de acción autónomas, sino que se vuelve dependiente del sistema de acumulación de capital. Otros autores, no proponen una definición de la sociedad civil como un núcleo que se regula por las libertades del mercado y tampoco incluyen al Estado en sus proyectos, sino que el "clivage" entre este último, sociedad y mercado, está "*desconstruido*". En esta concepción la sociedad civil opera de manera relativamente autónoma, trabajando de forma independiente, pero siguiendo prerrogativas generales sumergidas en un contexto político y económico del cual no se pueden deslindar pero que tampoco las condiciona de forma absoluta (Vallespín y Keane citados por Olvera y Avritzer, 1992)

De igual forma, algunos autores proponen el concepto de democracia “discursiva” o habitualmente llamada democracia “deliberativa” haciendo hincapié en un proceso donde la toma de decisiones consensuadas es el único factor capaz de legitimar la toma de decisiones del poder político (Habermas, 1998; Elster, 2001). En este punto, la teoría de la “elección racional” que plantea el acto de votar como el principio rector de la democracia, se enfrenta a una visión de la democracia donde sólo la deliberación pública puede proporcionar la legitimidad política. Así pues, la democracia “discursiva” o “deliberativa”, se caracteriza por la inclusión de las voces excluidas de otros procesos de decisión, a la vez que se centra en la exposición de los argumentos y puntos de concordancia y discordancia. Tanto el proceso de deliberación como los resultados obtenidos forman parte de la democracia deliberativa.

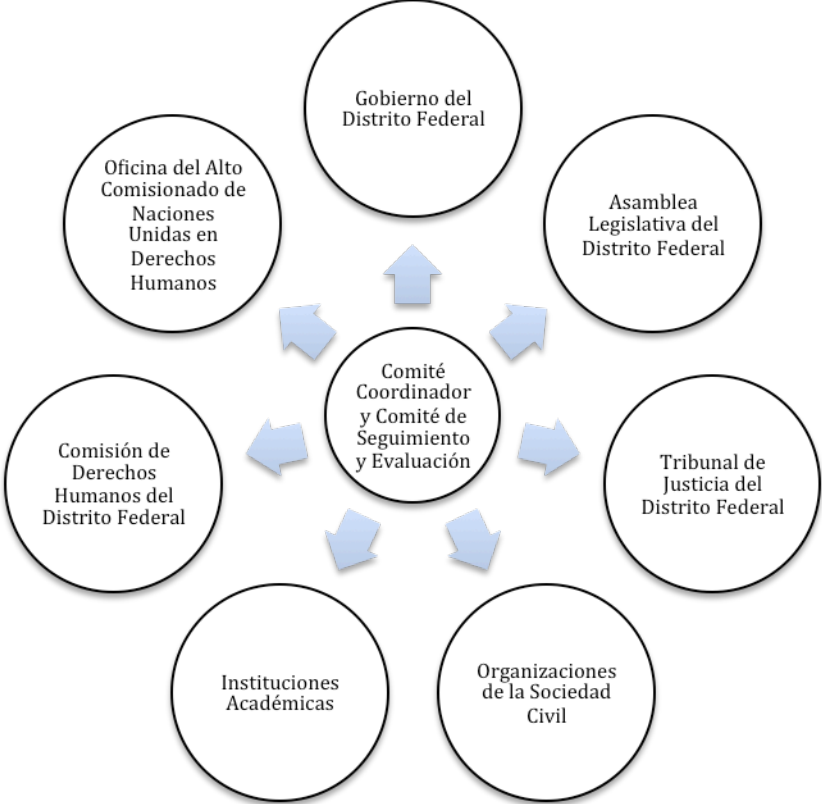
En el ámbito de la transición a un tipo de democracia deliberativa, proponemos una diferenciación y relación entre ambas esferas y no una contraposición. La sociedad civil forma parte de “lo político”, su función es actuar en “las políticas” sin integrarse a “la política”. La participación democrática de la sociedad civil no se limita al cumplimiento de las exigencias del Estado, pero tampoco dicha participación representa un sistema contrapuesto a la democracia institucionalizada en los Estados de democracia representativa. Así pues, la participación de la sociedad civil en la construcción democrática puede entenderse a partir de su política o estrategia de influencia e incidencia. Dichas políticas de influencia buscan fomentar el análisis del proceso de reforma a través de un diagnóstico del contexto. Las OSC se dotan de personal experto en las problemáticas en las cuales están involucradas, ya sea con investigadores o académicos, o con los mismos actores que se convierten en expertos por su experiencia en dichas problemáticas. Lo anterior, les permite asentar una base humana, teórica y metodológica, que legitima sus estrategias de acción y propuestas. También se centran en determinar los actores relevantes e incentivar la participación no gubernamental y académica. Finalmente, fomentan el debate y el consenso para la elaboración de una propuesta, fruto del debate.

Las estrategias de influencia pueden considerar a la sociedad civil como facilitadora del consenso entre los distintos actores. De hecho, para los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa es relevante el contexto y el proceso de interlocución que conlleva al consenso y a la toma de decisiones dentro de los espacios legitimados. Por lo anterior, los EDID del DPDHDF forman parte de las estrategias de influencia, mismas que suelen derivar en la concientización del problema tanto a nivel social (para incentivar la participación social), como político (para su consideración en la “agenda política”). Las estrategias de influencia también involucran a la sociedad civil y a los actores políticos en el ámbito legislativo y mediático, no obstante estos límites rebasan por mucho nuestro objeto de estudio. Es necesario destacar que, al considerar las diferentes formas de hacer democracia, el tipo de democracia deliberativa y consensual nos parece el más adecuado; no sólo para la construcción de nuevas alternativas y caminos democráticos para México, sino también porque sólo bajo este paradigma es posible hablar de estrategias de influencia de la sociedad civil en el Diagnóstico y Programa.

En suma, en esta investigación definimos a las OSC como organizaciones de “lo social”, autónoma, institucionalizadas y creadoras de una nueva cultura política, defensoras del interés colectivo o individual siempre y cuando el avance sea global. Las OSC en su función reguladora de los procesos, iniciativas o fallas políticas, ubica en el lugar central de la toma de decisiones a los intereses de las mayorías. Son organizaciones fuera de “la política (el ámbito de las instituciones y organizaciones gubernamentales), órganos de “lo político” (organización de la vida pública), reguladoras y facilitadoras de “las políticas” (líneas de acción y estrategias de regulación de la vida societal) (García, 2012) . Asimismo, las políticas públicas constituyen un terreno fértil para la implementación de las estrategias de participación de “lo social” en “las políticas” a través de su involucramiento y compromiso en los procesos de información, consulta, decisión, delegación, asociación y control de las políticas públicas. (Canto, 2004) Ahora bien, en el caso que nos ocupa, las OSC forman parte de un primer espacio decisorio en el que comparten la mesa con diferentes miembros y en el que se

reparten diversas funciones y responsabilidades. A continuación presentamos dos imágenes relativas a los miembros del Comité Coordinador y sus funciones dentro del DPDHDF.

Imagen 1.2: Actores del Comité Coordinador y del Comité de Seguimiento y Evaluación del 2007 al 2017



Fuente: Elaboración propia con base en la información del DPDHDF y su respectiva actualización en 2016.

El CC, órgano de mayor importancia en la toma de decisiones finales, estuvo conformado por distintos actores. Por un lado los participantes técnicos o observadores (con voz pero sin voto) y por otro los miembros activos (con voz y voto).

En el caso de los primeros, la OACNUDH fungió como observador con voz pero sin voto en la toma de decisiones. De igual forma, la CDHDF estuvo a cargo de la Secretaria Técnica. Tuvo voz pero no voto en la toma de decisiones. Los segundos, no sólo participaron en los procesos participativos (consultoría y

diagnóstico) sino que estuvieron inmersos en los mecanismos deliberativos tanto en los procesos argumentativos como en la toma de decisiones finales. En efecto, el gobierno, representado por sus tres niveles de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) tenían 3 votos. Las organizaciones sociales y civiles, representadas por 3 miembros también tenían 3 votos. Finalmente, las instituciones académicas, representadas por 2 miembros, detentaban los últimos 2 votos. Esto es, para un total de 8 votos para la toma de decisiones finales del CC. A continuación se muestra la Imagen 1.3 con las funciones de los miembros del este órgano colegiado.

Imagen 1.3: Funciones de los miembros del Comité Coordinador del 2007 al 2010.¹²



Fuente: Elaboración propia con base en la información del DPDHDF

¹² Es importante identificar las características de nuestras organizaciones de la sociedad civil para poder aprehender sus funciones, estrategias, logística y metas. Tres conformaron el comité de forma permanente tanto para el Diagnóstico como para el Programa: Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., Grupo de Información en Reproducción Elegida A.C. (GIRE) y Red de Derechos de la Infancia en México (Redim). Otras conformaron las suplentes, sin embargo algunas fueron cediendo su lugar para que otras pudieran participar. La única organización que se mantuvo de forma permanente como suplente de la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim) en el Comité Coordinador, fue el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C. El proceso de selección de las organizaciones sociales originó, sin duda, una logística compleja. Por falta de difusión y tiempo en la convocatoria, sólo siete Organizaciones de la Sociedad Civil se postularon para formar parte del Comité Coordinador. En un principio las OSC fueron reticentes en participar en esta política pública, ya que durante varios años la presencia de un gobierno de izquierda en la ciudad (Partido de la Revolución Democrática), creó la falsa idea de que los derechos humanos no se vulneraban. Muchas se enfocaron en vigilar las acciones del gobierno federal pero no a nivel local. También fueron reticentes en cuanto a la inversión en tiempo, en recursos humanos y económicos que implica participar en cualquier espacio de articulación intersectorial. Además, la historia misma de la participación social en estos espacios o mecanismos de participación había resultado todo un fracaso y las OSC temían otra mala experiencia. Algunas problemáticas surgieron a la hora de establecer cuáles serían las OSC titulares y suplentes, no por falta de consenso entre ellas, sino porque la carga de trabajo resultaba muy grande para todas. El compromiso y responsabilidad era muy grande, por lo mismo dos de las suplentes renunciaron a los cuantos meses de haber iniciado el proceso.

Los procesos de liberación social y de democratización parecen compartir un elemento común: la posibilidad de innovación entendida como participación ampliada de actores sociales de diferentes tipos en procesos de toma de decisiones (Sousa, 2004). En particular, este último define a la democracia como la concepción de un sistema social en la que el debate público sobre la dirección de la vida social no sólo es deseado, sino también activamente promovido. Considera a la democracia como un “foro público” para el discurso moral, en el que prevalecen los principios sobre los intereses especiales (Stotzky, 2004). En esta dirección, Elster (2001) propone una concepción de la democracia deliberativa según la cual las decisiones se toman a través de la discusión entre ciudadanos libres e iguales.

La “conceptualización” de la democracia deliberativa se divide en dos partes. La primera, incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: la visión democrática. La segunda, considera a la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: la parte deliberativa.

En relación con el concepto de democracia deliberativa, es oportuno señalar una diferenciación importante en el debate científico. El proceso deliberativo suele ser discutido teniendo en cuenta el proceso mayoritario de toma de decisiones. Nino (1997) desarrolló la teoría “epistémica” de la democracia deliberativa, según la cual los procesos mayoritarios de toma de decisiones, cuando son precedidos por un proceso deliberativo, constituyen un método más efectivo que la reflexión individual para la determinación del bienestar. Sostiene que el método democrático para convertir las preferencias egoístas de la gente en preferencias imparciales es el de la deliberación mayoritaria. Por lo contrario, se puede argumentar en contra de un tipo de democracia esencialmente centrado en la regla de la mayoría; así pues, concibe la democracia como un ideal deliberativo (la deliberación incluye al acto de votar pero también va más allá de él), defendible moral e intelectualmente. Su argumento principal se sostiene en el resultado de la deliberación, de esta forma:

Si una regla de toma de decisiones no mayoritaria tiene más probabilidades de producir decisiones justificables, o más probabilidades de producir decisiones justificables de las que tienen las alternativas disponibles, y esa regla es consistente con la igualdad cívica de los individuos, entonces hay buenas razones para que los demócratas dejen de insistir en la regla de la mayoría (Gutmann, 2004).

Más allá del debate conceptual sobre la democracia deliberativa, la democracia participativa suele ser justificada por la “crisis” de la democracia representativa y por los que sostienen que el desarrollo social se tiene que proponer y sustentar desde afuera del sistema gubernamental (Olvera y Avritzer, 1992/4). Sin embargo, no todos los teóricos de la democracia sostienen que el desarrollo social debe incentivarse desde afuera del esquema de participación social controlado por el gobierno. De hecho, si bien la participación social podría quedar restringida a la esfera política, meramente formal e institucional, desde la perspectiva de las innovaciones democráticas se plantea que la democracia participativa complementa y perfecciona la democracia representativa (Welp y Whitehead, 2011). Es más, también favorece la gobernanza como red de actores dentro de los mecanismos de intermediación de intereses entre grupos sociales y Estado (Cerillo, 2005).

4.2. Innovaciones democráticas, consejos consultivos y comités para la participación decisoria

Los consejos consultivos son considerados espacios de participación indirecta, en contraposición con la participación directa (plebiscito, referéndum, iniciativa popular) en los mecanismos democráticos. Tales espacios son también integrados a las denominadas innovaciones democráticas (Montes de Oca, 2014) o también llamada innovaciones en los procesos de democratización (Hevia et al., 2011). Éstas últimas permiten diseñar ciertas estrategias ciudadanas de incidencia en los procesos de toma de decisiones en espacios públicos. Para que tales estrategias puedan encontrar caminos certeros y eficientes se reconoce la necesidad de una deliberación en pro del bien común y una cesión del control político dentro de los espacios decisorios. Por lo anterior, se consideran 4 elementos básicos de la innovación democrática: 1. Que conforme un dispositivo incluyente, 2. Que

proponga un *Demos* deliberativo, 3. Que el Estado ceda su control, 4. Que surjan cambios comportamentales. (Montes de Oca, 2014).

De igual forma, las llamadas instancias públicas de deliberación (Consejos consultivos, comités, comisiones) son “instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales” (Hevia et al., 2011:67). Dicho de otra forma, estos espacios *paragubernamentales* “son entidades colegiadas orientadas a asesorar y opinar sobre la toma de decisión pública” (Montes de Oca, 2014). Por lo anterior, las redes de actores deben deliberar, es decir discutir, argumentar y decidir en los espacios de intermediación del espacio público. Esto no supone que todos los espacios públicos son espacios de intermediación y tampoco que todos los espacios de intermediación están en el espacio público.

Se pueden analizar 6 funciones de las instancias públicas de deliberación, que lejos de ser contrapuestas pueden conformar ciertas variables de la participación asociativa: la consulta, la operación de programas, la evaluación y vigilancia, la dictaminación de proyectos, la planeación y la cogestión (Hevia et al., 2011:77). Esto permite ubicar cuál es la función principal del espacio deliberativo y para qué fue creado, de ahí que también se puede reconocer su éxito o fracaso. Por lo anterior, las condiciones existentes sobre las que se crean los espacios de intermediación son fundamentales para que puedan considerarse como innovaciones democráticas.

Para nuestro estudio de caso es importante destacar la presencia de varios Comités, Consejos y Espacios: El CC, el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC), el Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) y los Espacios de Participación (EP). Desde julio de 2007, se formó una articulación de organizaciones llamada CCOSC¹³ en el que el Centro Vitoria asumió la secretaría técnica.¹⁴ Por lo anterior, como herramienta para la

¹³ El CCOSC se estableció el 11 de junio de 2007 a iniciativa de las propias organizaciones, con el objetivo de conformar una red de asociaciones y facilitar la participación de todas aquellas que lo quisieran en las discusiones y aportación de información al Diagnóstico y Programa.

¹⁴ Esta secretaría se mantuvo hasta agosto de 2009 cuando se presentó el Programa y al cambiar la dinámica de trabajo el órgano no se disolvió formalmente pero en los hechos dejó de funcionar

colaboración, integración y participación de un mayor número de las OSC, las organizaciones sociales titulares y suplentes del CC decidieron reunirse continua y paralelamente al Comité para discutir, compartir información y analizar situaciones adversas al Diagnóstico y Programa, así como dificultades propias de las OSC. Es importante aclarar que el CCOSC se creó como espacio de decisión, discusión, análisis y participación intermedia entre las OSC representadas en el Comité Coordinador y varias redes de organizaciones asociativas. Por lo contrario, el CC fue el espacio de toma de decisiones finales entre sus miembros. El CCOSC realizó entrevistas a expertos y foros de discusión con otras organizaciones. Participaron en la redacción de varios documentos preliminares y algunas OSC¹⁵ en el análisis y redacción de ciertos capítulos junto con instituciones académicas. A su vez, diversas redes de organizaciones sociales participaron en temas relativos a sus especialidades o centros de interés.

Del 2010 al 2017 se implementó el MSyE en el que se entregaron 2 informes sobre la situación de las 2412 líneas de acción del PDHDF. Para su ejecución, el documento se divide en 15 derechos y 10 grupos de población. Asimismo, la Ley del Programa de Derechos Humanos de Distrito Federal publicada el 30 de mayo de 2011 aseguró su cumplimiento obligatorio por todas las autoridades del D.F. y colocó a los derechos humanos como el fundamento para el diseño, ejecución, seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en la ciudad de México. De igual forma, la ley creó el MSyE (en sustitución del Comité Coordinador) que promueve el cumplimiento del Programa con 3 pilares: 1. Un CSyE como un órgano colegiado que toma decisión sobre el Seguimiento y Evaluación del Programa. 2. 24 espacios de participación con la intención de ampliar el espacio de participación ciudadana y promover la vigilancia sociales del programa. 3. Una Secretaria Ejecutiva, órgano encargado de las tareas técnicas

ya que la lógica de trabajo fue distinta en el Comité de transición camino al Mecanismo de Evaluación y Seguimiento, que se instaló en marzo y abril de 2010.

¹⁵ Es de notar que varias OSC participaron en los procesos de colecta de información, discusión, análisis, redacción de textos. El *Diagnóstico* destaca la participación de: Artículo XIX, Asociación Mundial de Radios Comunitarias, A.C. (Amarc), Centro Transitorio de Capacitación y Educación Recreativa El Caracol, A.C., Centro Nacional de Comunicación Social, A.C. (Cencos) y Sin Fronteras, I.A.P.

de orientación a la implementación, seguimiento, evaluación y difusión con los principio de transparencia e independencia.

4.3. Gobernanza como red de actores en las políticas públicas

En el ámbito académico es aceptada, en mayor o menor medida, la idea de que el concepto de gobernanza es multifacético, dinámico y plural. (Prats, 2005). A pesar de las diversas perspectivas con las que se pueden analizar y aprehender este concepto, partiremos de una definición general para identificar qué elementos podrían sustentar las hipótesis de nuestra investigación.

La gobernanza se identifica con los cauces y los mecanismos a través de los cuales las diferentes preferencias de los ciudadanos que coexisten en esta nueva realidad se convierten en elecciones políticas efectivas y la conversión de la pluralidad de los intereses sociales en una acción unitaria, alcanzando las expectativas de los actores sociales. La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas. (Cerrillo, 2005:12)

Gran parte de las distinciones entre las aproximaciones al término de gobernanza giran alrededor de la relación entre el Estado y la sociedad civil. Así pues, la gobernanza como Estado mínimo, como red o como gestión pública, aceptan en mayor o menor medida, la *re-direccionalidad* de las funciones y poderes del Estado frente a la sociedad civil. Por un lado, algunos autores consideran a la gobernanza como el producto de redes autoorganizadas e interorganizadas (Rhodes, 1997; Kooiman, 2003). En este caso el gobierno se convierte en uno más de entre los involucrados en la red de actores y, en cierta medida, pierde su papel protagónico. Por otro lado, Mayntz (2001) y Scharpf (1993), asumen una postura en la que el Estado está presente dentro de una red de actores pero conserva un control jerárquico necesario y autoorganizado para la toma de decisiones finales; lo anterior, sin excluir la autorregulación social de las decisiones intermedias. Finalmente, Peters (1998) y Pierre (2000) sostienen una postura más conservadora - en término de descentralización del poder - en la que el Estado asume la direccionalidad de las políticas implementadas.

Es de gran interés para nuestra investigación el concepto de redes de actores en el marco de la gobernanza, entendiendo por ello una participación más

equilibrada entre el Estado y la sociedad civil. De ahí que también parezcan relevantes los principios de buena gobernanza ya que se asimilan a los preceptos fundamentales planteados para la toma de decisiones en espacios de intermediación deliberativa. Sobre lo anterior Cerrillo señala:

Si la gobernanza supone la toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes con una pluralidad de actores que representan intereses diferentes, los principios de buena gobernanza han de poder garantizar que: 1. estén todos los actores que han de estar, cada uno de ellos asumiendo el rol que le corresponde; 2. los actores tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les correspondan, y 3. puedan tomar decisiones (Cerrillo, 2005:19).

Otros principios como los de subsidiaridad, complementariedad, proporcionalidad, flexibilidad y objetividad son rechazados por Cerrillo (2005) como principios de buena gobernanza y son atribuidos a la buena administración. No obstante, creemos que ciertos aspectos pueden ser de utilidad para nuestro análisis ya que tales principios no necesariamente deben achacarse a las responsabilidades estrictamente administrativas, y de ser así también tendrían repercusiones en la relación entre actores. Por lo anterior, no descartamos su uso en el análisis de las condiciones ineludibles para la toma de decisiones en espacios de intermediación.

Sobre este último, el concepto de redes de actores ofrece una dualidad analítica. Se puede considerar como un mecanismo de intermediación de intereses entre los grupos sociales y el Estado o como una forma de gobernanza que permite movilizar los recursos necesarios en ciertas situaciones (Cerrillo, 2005). Por lo anterior el concepto de redes parece no limitarse a la intermediación de intereses sino que considera también todas aquellas relaciones que suponen una cooperación enfocada al interés común.

Las redes implican interdependencia, cooperación y consenso en la elaboración y aplicación de las políticas. Las redes suponen una estructura de adopción y aplicación de las decisiones de la que se deriva el trabajo conjunto de todos los actores, públicos y no públicos, en la consecución del interés general, el interés común a todos ellos. Las redes surgen por la existencia de una interdependencia entre los recursos dispersos de diferentes actores, lo que implica necesariamente el reconocimiento de interacciones entre ellos. Éste es el concepto que más se ajusta a la definición de gobernanza, que, de acuerdo con las consideraciones que hemos realizado en las páginas anteriores, explica la realidad político-institucional actual (Cerrillo, 2005:25).

En suma, la gobernanza como red parece proveernos instrumentos analíticos capaces de sustentar el aparato teórico de nuestra investigación. No sólo porque presenta consideraciones aplicables a las condiciones imprescindibles de la buena gobernanza y en particular a la eficacia, es decir al cumplimiento de los objetivos establecidos por la política pública, sino también porque plantea un esquema de redes que involucra tanto los mecanismos y espacios de intermediación como los procesos de deliberación o toma de decisión en pro del interés colectivo¹⁶. En relación con la creación de espacios y su relación con la gobernanza Kooiman señala: “cuanto mayor es el espacio que crea una interacción, mayor es la libertad de los actores para seleccionar los valores, objetivos e intereses que querrán procurarse posteriormente. Una interacción que crea espacios se caracteriza por una gran amplitud de acción y un alto grado de flexibilidad” (Kooiman, 2003:7). De igual forma “la clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia” (Prats, 2005:158). Por lo anterior, el espacio de deliberación debe garantizar el proceso argumentativo, discursivo y deliberativo, de ahí que el papel del gobierno deba cambiar para convertirse en facilitador de las interacciones a través de la creación o estimulación de espacios públicos que permitan el logro de acuerdos comunes. Finalmente, “la gobernanza” se define entonces como la estructura o pauta que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de los esfuerzos de interacción de todos los actores involucrados” (Prats, 2005:160-161). Finalmente, Aguilar (2014) menciona que una de las vías que permitió el establecimiento de una Nueva Gobernanza, fue la necesidad de crear procesos intergubernamental y interorganizacionales (público–privado, gubernamental–social) con el fin de coadyuvar y ser más eficientes en la toma de decisiones y resolución de problemas cada vez más público.

¹⁶ “Los argumentos a favor de la gobernanza democrática apuntan a la flexibilización de las burocracias gubernamentales, la mayor eficacia de las acciones de gobierno adecuadas a la complejidad social, la mayor pertinencia de las políticas públicas que responden a la heterogeneidad y diversidad de la sociedad, la legitimación del ejercicio de gobierno y la distribución de la capacidad de intervención en la vida pública entre los agentes políticos y sociales” (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2012: 3)

En resumen, los hechos de las últimas décadas muestran un trayecto “del gobierno a la gobernanza”, de una acción directiva de la sociedad a cargo del gobierno en solitario a una acción de gobierno relacional e interdependiente con actores extragubernamentales, que toma diversas formas y grados (redes, partenariados, asociaciones, alianzas...) según la magnitud y la naturaleza de los asuntos públicos que se abordan y según el nivel de desarrollo de las capacidades sociales (financieras, productivas, organizativas, cognoscitivas, etc.). (Aguilar, 2014)

Por lo anterior, para la construcción de gobernanza son necesarios sistemas sociopolíticos que se podrían materializar en diversas aproximaciones, relaciones o colaboraciones entre la ciudadanía y sus representantes (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2012). En esa dinámica, las políticas públicas a través de la participación de las organizaciones sociales y civiles en la toma de decisiones plurales y consensuadas, ofrecen un terreno fértil para la participación política de los actores sociales. Así pues, con mecanismos de participación ciudadana y procesos democráticos, las políticas públicas proyectan ser espacios para la toma de decisiones plurales, con el fin de adecuar los recursos públicos y responder a las necesidades sociales (Canto, 2004).

A partir de los años ochenta en México, la gobernanza democrática parece haber sido la respuesta institucional para la búsqueda de una nueva relación consensual entre gobierno y ciudadanía, acompañado, por lo menos teóricamente, de un proceso de regulación de la participación en la elaboración de las políticas públicas (Aguilar, 2007 y Subirats, 2014). Lo anterior traducido en herramientas y mecanismos de participación ciudadana puestos a disposición del actor social para su inclusión en la toma de decisiones y la defensa de sus derechos (Cunill, 1999).

La construcción de nuevas vías de participación o incidencia política en México, no sólo debe ser entendida como una lucha antisistémica o de confrontación con el Estado, sino también como la inmersión de nuevos actores en la toma de decisiones gubernamentales sobre problemáticas de desarrollo y de bienestar social. En este sentido, la participación sociales en las políticas públicas relativas al cumplimiento de los derechos humanos constituye una lucha social al interior de los espacios legitimados. Por lo anterior, encontrar una política pública en la que se incluyeran y tomaran en consideración las voces sociales para la

toma de decisiones plurales, no era tarea fácil. No obstante, las mismas organizaciones sociales y civiles preocupadas por el tema de derechos humanos fueron unánimes. El caso del DPDHDF constituye, sin lugar a duda, el mayor esfuerzo de coparticipación jamás experimentado en el Distrito Federal. Tal proceso sería el detonante para emprender una investigación con el fin de establecer las estrategias de incidencia, interlocución y deliberación de las organizaciones sociales y civiles en políticas públicas; que por primera vez en México concebía y alentaba la construcción de los espacios decisorios de intermediación deliberativa.

Conclusiones

El recorrido analítico planteado en nuestro primer capítulo, pretende reconstruir el camino teórico desde los espacios decisorios cerrados hasta los espacios de intermediación deliberativa. No porque esté constituya una realidad histórica lineal - ya que en la práctica política todos los niveles decisorios conviven - sino porque nos permite sentar las bases con las cuales serán analizados los espacios decisorios emanados del DPDHDF.

Así pues, también el interlocutor social ha cambiado puesto que no sólo son los ciudadanos (impulsados por un interés individual o una voluntad propia) sino que suelen convertirse en actores plurales enmarcados en la representación de las voces disidentes. Por ello, son los representantes de las organizaciones de la sociedad civiles que, a su vez, representan al interés colectivo con todo y las minorías. Por lo anterior los actores involucrados en los distintos espacios decisorios han cambiado. 1. En el sistema cerrado, la delegación del poder incluye al ciudadano (que se suman) y las instituciones del Estado. 2. En el sistema semiabierto, los espacios de incidencia están estrictamente regulados por el Estado, no obstante el ciudadano se pluraliza y se convierte en los ciudadanos (que se juntan) con el fin de incidir a través de mecanismo de participación directa. 3. En el sistema abierto, el espacio pasa del ámbito de las instituciones al ámbito de lo público. Ahí, los ciudadanos suelen organizarse y presentarse como un poder de

la esfera social o contrapoder político. A menudo, son los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y, como tal, participan dentro de los espacios decisorios creados por ellos mismos o por los gobiernos. No obstante, gran parte de la participación social queda restringida a la consulta y el diagnóstico. Pueden coexistir varios actores (academia, empresa, etc) pero su toma de decisión es limitada. Los gobierno también son representados por servidores públicos para la creación del espacio. Estos últimos siguen determinando la decisión final. 4. En el sistema de intermediación deliberativa, las organizaciones de la sociedad civil tiene voz y voto en cada una de las fases de la toma de decisiones así como los demás actores involucrados (academia, empresa, Organizaciones No Gubernamentales, OSC, gobierno, organismos internacionales, etc). Las decisiones son discutidas, mediadas y deliberadas según un sistema proporcional de votos.

Ahora bien, con base en la literatura propuesta en este trabajo, es oportuno establecer una nueva definición de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa que nos permita: 1. Enmarcar nuestro objeto de estudio, 2. Justificar el uso de un concepto híbrido, 3. Establecer las variables para nuestro análisis. En conclusión, los EDID son:

1. Espacios, tiempos y fases relativos a la toma de decisiones en conjunto entre los ciudadanos y los representantes gubernamentales, (Dassen y Cruz, 2012) en donde en Estado es uno más de los actores involucrados (Rhodes, 1997 ; Kooiman, 2003) lográndose coparticipación ciudadana y gubernamental en igualdad de circunstancias. Para el caso de las políticas públicas se dividen en 5 fases “Agenda, análisis de alternativas, decisión, implementación y evaluación” incluyendo una serie de espacios de interlocución como los espacios intra-asociativos, las mesas intersectoriales o comisiones, los consejos consultivos y Comités (Montes de Oca, 2014) en los que la participación y cooperación de todos los que han de estar es fundamental (Cerrillo, 2005:12-19).

2. Intermediados y/o intermedios, lo que significa que consideran una pluralidad de actores en diferentes escenarios –intermedios o finales– para la

toma de decisiones. Esto con el fin de incrementar la participación y regulación ciudadana en los temas de la administración pública. Por lo anterior, se requieren mecanismos de intermediación de intereses que también suponen una relación de cooperación enfocada al interés común (Cerrillo, 2005). De igual forma, la intermediación necesita la constante conversación, transparencia, participación y colaboración con los ciudadanos para conocer sus necesidades y demandas. (Dassen y Cruz, 2012; Oszlak, 2013:5). De ahí que deben existir las condiciones necesarias para poder tomar las decisiones que les correspondan (Cerrillo, 2005:19).

3. Deliberativos y argumentativos, en los que las instancias públicas de deliberación (Hevia et al., 2011) o espacios paragubernamentales (Montes de Oca, 2014) deben incidir en los espacios de participación asociativa: Información, consulta, operación de programas, decisión o dictaminación de proyectos, planeación y cogestión (Hevia et al., 2011:77). Estos últimos juegan un papel protagónico en la toma de decisiones (Canto, 2004), de ahí que las organizaciones de la sociedad civil deban ser empoderadoras, obtener la garantía en el ejercicio decisorio y valorar la participación política (Oszlak, 2013:7). Además, la deliberación debe ejercerse con organizaciones de la sociedad civil autónomas, institucionalizadas, defensoras del interés colectivo y de los derechos ciudadanos (Álvarez, 2002)

CAPÍTULO II

Evolución de los mecanismos de participación ciudadana en México

En el segundo capítulo proponemos un recorrido histórico de los mecanismos de participación ciudadana en México. El planteamiento consiste en retomar la lógica organizativa del primer capítulo estableciendo un enfoque cronológico/espacial paulatino. Por lo anterior, se parte del caso mexicano a nivel federal desde los procesos participativos posrevolucionarios hasta la creación de espacios decisorios en el caso del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (DPDHDF) a través del Comité Coordinador (CC) y del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE).

1. De la participación ciudadana¹⁷ en espacios decisorios cerrados y semi-abiertos hasta su inserción en espacios decisorios abiertos

En el primer apartado, pretendemos establecer cuáles han sido los marcos regulatorios de la participación ciudadana en México y presentar brevemente algunos casos paradigmáticos de participación ciudadana en los espacios cerrados, semi-abiertos y abiertos de 1928 a 1997.

¹⁷ Para nuestra investigación proponemos la clasificación de los tipos de participación de Cunill (1991,1997): participación social, comunitaria, política y ciudadana. En su vertiente *social* la participación no está necesariamente vinculada con el gobierno, como es el caso de las asociaciones escolares y deportivas. Los individuos pueden no gozar del estatus de ciudadano (menores de edad y extranjeros) y promueven los intereses personales o colectivos del grupo. En lo *comunitario* los integrantes pertenecen a un mismo grupo socioeconómico, profesional, étnico, religioso y buscan satisfacer las necesidades de sus miembros asegurando su reproducción. El gobierno puede estar relacionado garantizando el cumplimiento de los acuerdos, derechos y libertades de los grupos. Es el caso de los sindicatos, migrantes, comunidades étnicas, etc. En lo *político* la participación se ejerce tanto por los ciudadanos como por los funcionarios públicos. Son las acciones efectuadas dentro de los instituciones formales y los mecanismos legales del sistema político. Por ejemplo, ejercer el voto, desarrollar funciones públicas, militar en un partido político, etc. En la participación *ciudadana*, la acción es realizada por los miembros de la nación quienes delegaron su voz a sus representantes políticos. En este caso la acción tiene como fin influir en el quehacer del gobierno introduciendo propuestas, planes, programas y presupuestos de las políticas públicas en sus diferentes fases de creación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Cunill comenta que la participación ciudadana amplía, crea y genera nuevos espacios de participación política.

Iniciaremos con algunas consideraciones sobre la participación ciudadana más allá del aspecto decisorio, como serían el movimiento social, la participación cooptada y corporativa. Lo anterior, con afán de argumentar una situación poco favorable a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones en México durante la primera mitad del siglo XX. Realizaremos un corte histórico en 1968 con algunos hechos que marcaron un viraje (no completo) hacia la apertura de nuevos espacios de participación; que en muchos casos fueron exigidos y demandados por la propia ciudadanía organizada. De igual forma, incluiremos el sismo de 1985 como hito que también influyó en la conformación y/o fortalecimiento de la sociedad civil en la Ciudad de México. Asimismo, nos gustaría establecer brevemente la evolución del “ciudadano desinformado” al “público temático” (Font, 2004).

De igual forma, nos acercaremos a la época actual tanto en los marcos regulatorios como en algunas experiencias de políticas públicas. Claro es, nuevos paradigmas legislativos (reformas políticas, leyes de participación ciudadana, marcos internacionales) fueron permitiendo la paulatina inserción de las voces disidentes en el debate público y en espacios de participación consultivos. Esto representa, sin duda, un avance significativo en la creación de nuevos mecanismos de participación social en el ámbito gubernamental. Finalmente, decidimos presentar algunas experiencias de políticas gubernamentales en derechos humanos en el Distrito Federal para acercarnos a nuestro objeto de estudio.

1.1. Del movimiento social, la cooptación participativa y la participación corporativa

1.1.1. Los primeros 50 años posrevolucionarios: El Papel del ciudadano en espacios cerrados

Durante los primeros 50 años del periodo posrevolucionario, los espacios de participación ciudadana en México se caracterizaron por ser estrictamente representativos y delegativos. Es decir que el papel de la ciudadanía era confinado al voto, a la elección de sus representantes a través de un sistema partidista y del

sufragio parcial¹⁸ o universal. El único espacio de toma de decisión ciudadana era el sistema electoral por lo que la autoridad “legitimada por la elección” podía tomar las decisiones gubernamentales de forma unilateral. Sin duda, un sistema electoral que en aquellos años correspondía a un régimen autoritario de partido único. En nuestro primer capítulo caracterizamos a este tipo de espacios como “cerrado” no sólo porque la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales era nula o absolutamente cooptada por los poderes establecidos, sino porque el ejercicio representativo legitimaba la toma de decisiones unilaterales y la ausencia de distribución del poder.

Si durante los primeros 50 años posrevolucionarios el mundo social había sido casi totalmente asimilado al juego político oficial, el movimiento estudiantil de finales de la década de los sesenta provocó un despertar de la clase social media, hasta aquel entonces confinada a una resignación contractual de corporación y cooptación y una cultura política de sumisión social y de dominación Estatal. Así pues, la crisis socio-política de 1968 constituye, sin duda, un punto de inflexión histórico que nos permite, en dicha coyuntura, replantear las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Desde el movimiento estudiantil de 1968, la participación ciudadana a través de sus diversas modalidades, ha ido tomando cada vez más fuerza política en la toma de decisiones del Estado, luchando por sus convicciones, proponiendo nuevos cambios constitucionales y articulando redes de participación para la exigibilidad, “justiciabilidad”¹⁹ (IIDH, 2008), y cumplimiento de los derechos humanos. Este movimiento ha trascendido las coyunturas de su época; es más ha sido el parte aguas de diversos movimientos sociales e intelectuales que a su vez han estimulado cambios políticos y culturales. Además, ha revelado tanto la conciencia de la represión como la represión de la conciencia.

Así pues, la conciencia colectiva alumbró y fue víctima de los innumerables hechos represivos, corruptos y autoritarios del Estado mexicano a su vez que

¹⁸ En México, las mujeres obtuvieron el derecho al voto en 1947 para las elecciones municipales y hasta 1953 para las elecciones federales.

¹⁹ Concepto ampliamente aceptado y utilizado por los organismos internacionales en Derechos Humanos y los teóricos especializados en esta temática. Para más información ver IIDH, 2008.

revelaron las incapacidades del sistema político por llevar al país en el camino del desarrollo democrático. Como lo menciona Cesar Cansino (1995) la crisis de régimen político, evidenciada por la incapacidad conciliadora y consensual del Estado frente a las demandas social, sería el punto de inflexión para el proceso de transición política. La necesidad de un nuevo camino de desarrollo democrático, social y económico mostraba sus inicios. En años posteriores no sólo se establecieron nuevos movimientos armados revolucionarios en contra del poder político sino también nuevas organizaciones sociales y civiles pacíficas enfocadas en denunciar y exigir el cumplimiento de los derechos humanos.

Por una parte, se cuestionó el funcionamiento de un Estado establecido y parcialmente legitimado y por otra, se postuló y obligó una apertura democrática de tipo participativa. A nivel estatal, la necesidad de sobrevivencia frente al desborde social resultó primero, en una represión feroz del ejército sobre los inconformes, y segundo, en un replanteamiento de las formas institucionales que regían al sistema gubernamental buscando nuevas orientaciones políticas. A nivel social se buscó la separación entre el Estado y la sociedad para alcanzar la autonomía de las fuerzas del mundo social frente a las prerrogativas institucionales. Algunos autores sugieren que diversos cambios sustantivos socio-políticos se hicieron sentir en la década posterior a la crisis de 1968. “1. El inicio de un proceso de apertura institucional. 2. La formación de nuevos actores. 3. La creación de un espacio público no estatal. 4. El desarrollo de un campo autónomo de participación de la sociedad. 5. La instauración de nuevas formas de relación Estado-sociedad.” (Álvarez, 2007),

En suma, iniciaban las esperanzas de un desarrollo democrático de carácter participativo con la aparición de nuevos actores sociales reunidos en fuerzas asociativas, por años silenciados y desaparecidos en el ámbito formal. Así pues, los movimientos y organizaciones contestatarias incentivaron la conciencia de clase con la perspectiva del cambio estructural. Asimismo, alentaron la lucha por sus derechos que por años habían sido vulnerados por los gobiernos centrales. Diversos actores y movimientos salieron en la escena pública: las luchas obreras, los movimientos estudiantiles, las guerrillas urbanas, las luchas

campesinas, los movimientos indígenas municipales y urbanos, se movilizaron luchando por derechos no sólo económicos, sociales y culturales como son la tierra, la educación, la vivienda y el salario, sino también políticos y cívicos como son el voto, la autonomía social y la competitividad electora.

Las dificultades económicas, la mala repartición de la riqueza, la incapacidad para crear empleos al ritmo del crecimiento demográfico, no sólo fueron algunas causas del levantamiento estudiantil de 1968, sino que este último también reveló la “crisis de conciencia” y la “conciencia de la crisis” (Meyer, 1983: 170) que vivía el país desde la revolución mexicana. De ahí que, durante los años setenta no sólo se redefinieron la relación entre la sociedad y el Estado, sino también entre este último y la economía. Posteriormente, la excesiva intervención del gobierno en los asuntos económicos, y el clima de liberalización política durante el gobierno de Luís Echeverría, no fueron del total agrado de los grupos empresariales. No sólo se desvincularon e independizaron del sistema de Estado, sino que también se organizaron²⁰ para poder ejercer presiones políticas, económicas y electorales. La represión Estatal de las fuerzas sociales organizadas en guerrillas o no, se hizo virulenta, sin embargo, la estrategia política de cooptación de la divergencias sociales tenía un carácter menos riesgoso para la estabilidad política del país. La aparente “apertura democrática” del gobierno de Luís Echeverría escondía en realidad un manejo sumamente cuidadoso e inteligente de la crisis de confianza tanto política como económica. Guardando en el fondo un esqueleto estratégico gubernamental similar al de las primeras décadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el gobierno de Echeverría nunca soltó las riendas del manejo nacional, dando una impresión de apertura a la libertad de expresión²¹ (Meyer, 1983).

1.1.2. Secuelas positivas del movimiento estudiantil de 1968: Movimientos sociales en espacios semi-abiertos y abiertos

²⁰ La creación en 1975 del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) permitió tener un solo y legitimado representante del mundo empresarial en el juego de toma de decisiones políticas.

²¹ Cabe mencionar el caso de la expulsión de los directivos de Excélsior en 1976 al final del sexenio de Echeverría que no fue más que un ataque a la libertad de expresión.

A partir de la década de los setenta se desarrolló en México un nuevo tipo de Estado²² enfocado en recuperar el control y el orden social, así como responder de manera autoritaria a la crisis institucional y de legitimidad política. Situación en la que México se encontró tras el movimiento de 1968. El estudio de la transición política en México permite entender mejor el carácter político del país tras la pérdida de su legitimidad y la puesta en tela de juicio de sus mecanismos institucionales. César Cansino (1995) ofrece algunas reflexiones que consideraremos para establecer el contexto en el que se origina la apertura de espacio para la intermediación política.

Parece interesante plantear que la crisis de legitimidad política y social insertó a nuestro país en una transición política limitada por la institucionalización de la liberalización, aunque ésta también permitió la apertura de espacio para la participación de la sociedad civil en la esfera pública (Cansino, 1995). En la década de los setenta y ochenta, el proceso de democratización iniciado en México a raíz de la apertura del espacio público y la liberalización de la política, se ha visto estratégicamente frenado por un proceso de asentamiento institucional de los logros democráticos, interrumpiendo de esta forma la transición a la democracia y asentando de nuevo la estabilidad política, las coaliciones dominantes y las alianzas tradicionales²³. Lejos de haber recobrado su legitimidad, el sistema Estatal estaba solamente retardando su derrocamiento.

El proceso de liberalización política había dejado secuelas positivas en la esfera social, re-articulando fuerzas, recursos políticos y en general reglas políticas existentes. Como bien lo dice Cansino (1995), no habría que subestimar

²² Para entender mejor el nuevo camino de dominación política el concepto de Estado Burocrático Autoritario (BA) que permite caracterizar los patrones “modernos” de dominación autoritaria de O’Donnell (1977), propone una nueva visión de la realidad política aplicable a varios países del mundo. La instalación del Estado BA es impulsada por las crisis económicas capitalistas que provocan la activación política del sector popular, niveles de amenaza social, de represión, golpes de Estado y la instalación de un nuevo sistema capitalista. Según O’Donnell, México es un caso particular en este proceso, ya que no sufre un golpe de Estado. Así pues, para este último, el Estado BA empezó con la profundización capitalista en los años 50, resultando una transformación suave (sin golpe de Estado) de un autoritarismo preexistente, a otro cuya relación con el capital global de dependencia es mucho más marcado (Rodríguez, 1984; Ruy, 1974).

²³ Por ejemplo, las burocracias privadas retomaron, poco a poco, el control en la toma de decisiones del poder político, reorganizando la lucha de intereses y los poderes en lucha.

las fuerzas sociales en el proceso de democratización. Es de notar que, aunque institucionalizados, los avances en materia de pluralismo liberalizador intentaban forcejear políticamente para llevar, ahora sí, la democratización de sus instituciones y de sus espacios públicos de ahí que aún cuando la apertura democrática haya sido una construcción estratégica Estatal, permitió avances en la conquista de un espacio de acción autónoma.

Es importante destacar que la entrada al modelo de economía neoliberal - considerando que desde los años setenta ya se preparaba dicho cambio- corresponde en mayor o menor medida al proceso de liberalización política. Si bien es imprescindible considerar que durante aquella década se vislumbraron los problemas de la liberalización del mercado, también permitió cierta liberalización cultural, política y social. La apertura del espacio público al mundo extra-institucional desde la década de los setentas, se reveló en varios niveles y ámbitos. Fue una apertura mental tanto en lo político como en lo social. La cultura política, hasta ahora manipulada y conducida por el Estado institucionalizado, empezó a sufrir una mutación, en la que desde lo social se presionó y obligó a la apertura de espacios de libertades legitimadas por el sistema institucional: políticas (competitividad partidista y liberalización del espacio político para los contrapoderes) y de expresión (espacios de inauguración para la libertad de prensa, espacios públicos de expresión y participación popular). Desde lo social se inició la concientización de la manipulación gubernamental sobre la acción social, y se emprendió la búsqueda de la autonomía de las organizaciones civiles, la reivindicación de algunos grupos sociales, étnicos, guerrilleros, campesinos y empresariales, creando conciencia en el poder social²⁴.

²⁴ La apertura democrática posterior a 1968 debe ser tomada con precaución, ya que el tipo de Estado en el que los mexicanos han vivido durante los primeros 50 años posrevolucionarios, no ha sufrido transformaciones de fondo. En efecto, sólo se preocupó por perdurar en el poder, usando estrategias de control social cada vez más perversas pero eficaces políticamente. Las estructuras del Estado y los principios gubernamentales no sufrieron una alteración significativa, y por lo tanto habría que pensar si, en el fondo, la caracterización del Estado mexicano no ha sido fundamentalmente la misma (o solamente mutada y paulatinamente transformada, respondiendo al contexto capitalista y luego neoliberal de manipulación ideológica, económica y política), de la época posrevolucionaria hasta nuestros días.

1.1.3. Década de los 80^a y 90^a: Sociedad civil en espacios abiertos

Desde la década de los ochenta, la exigibilidad, justicibilidad y cumplimiento de los derechos humanos, la protección de los grupos vulnerables y poblaciones marginadas, ha sido la lucha de diversas organizaciones sociales y civiles (organizaciones feministas, ecologistas, de derechos humanos, entre otros). Las organizaciones sociales que durante tantos años habían sido manipuladas por el régimen corporativista del Estado mexicano, estaban empezando a cambiar, pasando de un tipo de cultura de resignación a un intento de identificación a una cultura de participación y proceso de autonomía de la sociedad civil ante el Estado. En realidad se estaba desarrollando la sociedad civil como fuerza política y contra-poder capaz de reivindicar sus descontentos o desilusiones sociales económicas y políticas y plantear alternativas viables para el desarrollo democrático del país. Asimismo, el sismo de 1985 reveló la necesaria reorganización social frente a las debacles del sistema de prevención y atención de los desastres naturales y humanos en México²⁵. Es claro que, a raíz de este acontecimiento dramático, se activó un sistema de solidaridad social sin precedente que tuvo resonancia en la consolidación de la sociedad civil en México (Ramírez, 2005; Monsiváis, 2005).

Es fundamental recordar que durante la segunda mitad del siglo XX diferentes cambios estructurales tuvieron lugar. No sólo se implementaron diversas reformas electorales, se abrió a un sistema de partidos y se permitió la alternancia partidista, sino que se crearon diversas asociaciones civiles, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), y organizaciones sociales²⁶. Así

²⁵ “Ya para mediados de los años ochenta, las OSC se presentaban como protagonistas sociales con características propias y con presencia en más ámbitos de la sociedad. Entre los factores que impulsaron este cambio se encuentran: la influencia de las políticas de cooperación internacional y la capacidad de organización que la sociedad civil logró a partir del terremoto de 1985.” (FUSDA, 2009: 29)

²⁶ “Según datos del Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil (SIOS) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el 51% de las OSC registradas en este sistema fueron fundadas entre los años 1991 y 2000. Resalta el hecho de que sólo 6% de OSC fueron creadas antes de 1950. 16% se instituyeron entre 1951 y 1980 y 27% entre 1981 y 1990. Esto demuestra que efectivamente las OSC en nuestro país han ido acompañadas del proceso de transición democrática, siendo su promedio general de vida de tan sólo 15 años.” (FUSDA, 2009: 31)

pues, es importante reconocer la paulatina liberalización democrática de las estructuras institucionales, elemento ineludible para la creación de espacios semi-abiertos y abiertos de participación ciudadana dentro de los espacios legitimados por el poder político.

Ahora bien, el panorama político de nuestros tiempos no deja de enfrentarse a nuevos actores sociales y una redefinición del papel de la ciudadanía. Es más, hemos transitado del “ciudadano desinformado” al “público temático” (Font, 2004:25). El ciudadano ha cambiado, pasando del ciudadano burgués (con el tiempo para participar) a una democratización del ciudadano *multifuncional* (informados, participativos, trabajadores, cuidadores del hogar, etc). Font comenta que hemos transitado de la “ignorancia racional” es decir una ciudadanía poco informada y educada a la “movilización cognitiva” (Font, 2004:24) con ciudadanos que no se conforman con sólo votar. Lo anterior debido a que hoy existe más información, más formación y más disposición. Asimismo, el autor comenta que además de una transformación del ciudadano, la política misma se ha vuelto más polémica, más compleja, más controvertida ya que se han agregado temas de interés colectivo no necesariamente partidistas. Por eso es importante recurrir al ciudadano ya que más allá del voto y de la delegación del poder, existen temas controversiales no definidos por una orientación política. Hoy existen menos *ciudadanos perfectos* informados y que actúan en todos los terrenos, menos “ciudadanos desinformados” o desinteresados por completo de las temáticas políticas, y más ciudadanos *especializados* o “públicos temáticos”.

1.2. Marcos regulatorios para la participación ciudadana en la Ciudad de México

La construcción de una participación ciudadana a través de una sociedad civil organizada, autónoma e independiente es relativamente reciente en México. Es más, las organizaciones de la sociedad civil siguen creando nuevas estructuras, redes y espacios públicos de participación ciudadana. En este sentido el desarrollo de la participación social es un proceso continuo de apertura e incidencia mayor en los procesos de desarrollo social y democrático del país. Sin

duda, la creación de la sociedad civil como esfera de participación social autónoma suele encontrar sus raíces en los innumerables movimientos sociales, activismos y luchas ciudadanas originadas en las ineficiencias e inacciones de los sistemas político-institucionales a lo largo de la historia. De hecho, la participación ciudadana implica necesariamente la intervención de los individuos en actividades públicas (Cunill, 1991).

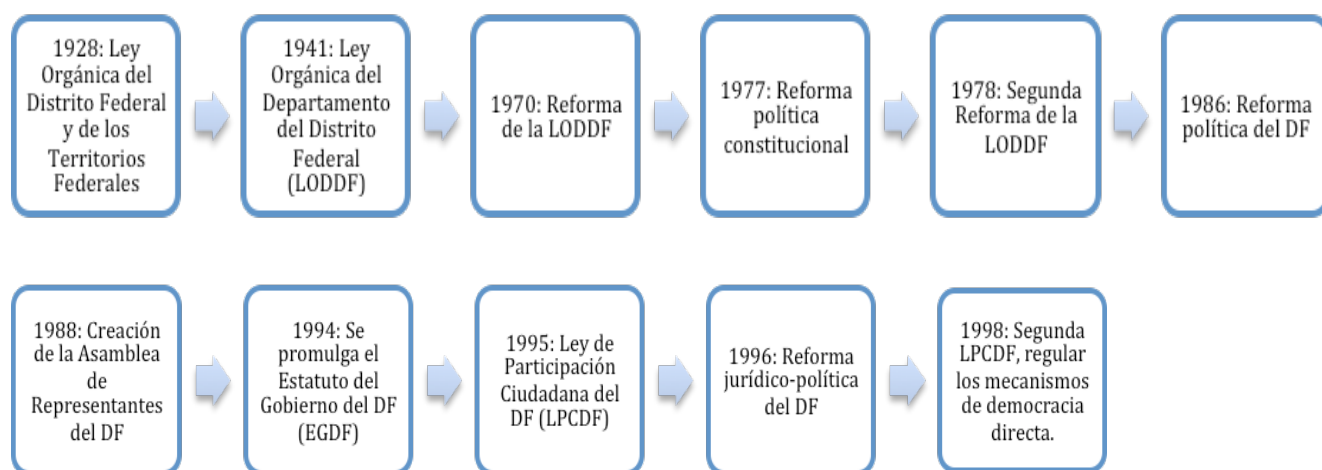
El concepto de sociedad civil en México aparece en los años ochenta fruto del conjunto de las luchas por el cumplimiento de los derechos y luchas por el desarrollo democrático del país. En aquellos años, la aparición de ONGs, enfocadas en la defensa de los derechos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales de los ciudadanos mexicanos y poblaciones vulnerables, estableció un terreno social propicio al desarrollo de nuevos actores sociales colectivos. Hoy en día, se les conoce como organizaciones de la sociedad civil ya que se han convertido en un conjunto de actores dentro del panorama democrático del país.

La construcción de la participación ciudadanía en México y particularmente en la ciudad capital puede explicarse a través del cierre o apertura de los espacios de participación otorgados por los distintos gobiernos, claro es, en algunos casos incentivada o propiciada por la misma ciudadanía organizada. Por lo anterior, podemos definir la participación ciudadana como:

Aquella dirigida a incrementar la injerencia y control ciudadanos en el empleo de los recursos del Estado, incidiendo en las instituciones gubernamentales que los administran. En este sentido, la participación ciudadana se dirige a alcanzar bienes colectivos en el ámbito público, pero no ha de asumir –ni siquiera en parte– las responsabilidades del Estado. (Tejera, 2006:47)

La línea del tiempo 2.1 que presentamos a continuación pretende ilustrar cronológicamente los elementos importantes para la destrucción o construcción de los espacios de participación ciudadana, lo cual es materia del siguiente apartado.

Línea del tiempo 2.1: Leyes y reforma para la construcción de los espacios de participación ciudadana en la Ciudad de México



Fuente: Elaboración Propia

1.2.1. De 1928 a 1970: Aniquilación de la participación ciudadana en la Ciudad de México

En 1928 se aprobó la primera Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF)²⁷. Esta ley sustituyó, en gran medida, un sistema político basado en el ordenamiento municipal con una estructura horizontal comandada por el Ejecutivo Federal. Si bien se crearon algunas instancias como el Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM), los Consejos Consultivos Delegacionales (CCD), éstas siempre fueron supeditadas a la voluntad presidencial²⁸. Es más, la ley también creó un órgano gubernamental llamado Departamento del Distrito Federal (DDF) tutelado de forma directa por el presidente de la República. Asimismo, dirigido por un regente o jefe asignado o removido por el Ejecutivo Federal (Espinosa, 2004).

Algunos especialistas presentan esta iniciativa legislativa como el inicio de un largo camino de aniquilación, sometimiento o despolitización tanto del gobierno de la entidad como de la participación ciudadana en el Distrito Federal. (Meyer, 1982; Ziccardi, 1998). Tanto la CCCM como la CCD pueden considerarse como

²⁷ Véase línea del tiempo 1

²⁸ Es relevante mencionar que la figura del Consejo Consultivo, que por mucho fue discrecional, era la única instancia de participación ciudadana en la Ciudad de México.

los antecedentes indirectos de todos los mecanismos de participación ciudadana en la ciudad de México. Sin embargo, se convirtieron en juntas altamente cooptadas, corporativas y subordinadas a las voluntades del regente y de los delegados (Gutiérrez, 1996). La nueva organización con tinte burocrático-administrativo cumplió su cometido: convertir la participación política en una participación social y con esto, controlar los conflictos políticos de la capital.

Posteriormente, se emitió la segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF) durante el gobierno de Ávila Camacho en 1941²⁹. Sin más desaparecieron los Consejos Consultivos Delegaciones (CCD) y se redujeron las funciones del Consejo Consultivo de la Ciudad de México, convirtiéndolo en un órgano estrictamente consultivo supeditado a las decisiones del jefe de gobierno que permitía jactarse del carácter democrático del gobierno.

1.2.2. De 1970 a 1996: Años de transición

Tras la efervescencia del movimiento estudiantil de 1968, la LODDF de 1941 sufrió nuevas modificaciones en 1970 durante el gobierno de Luis Echeverría. En estas nuevas reformas se contempló la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana como la junta de vecinos, asociaciones de residentes y comités de manzana. Además, una reestructuración de las estrategias organizativas de la participación ciudadana, sustituyendo un sistema de representación gremial por una estructura de desconcentración de funciones hacia las delegaciones con participación vertical y territorial (Sánchez-Mejorada, 2000). Así pues, los jefes de Comités de manzana que participaban en la Asociación de Residentes a su vez eran representantes en la Junta de vecinos y en el CCCM. Sistema que, dicho sea de paso, escogía a los jefes de manzana de forma estratégica y con mucha cautela para imponer novedosas formas de control institucional sobre la acción ciudadana³⁰ y fortalecer y reorganizar los cuadros

²⁹ Asimismo, se creó la Oficina de Cooperación en 1939 y la Oficina de Colonias en 1941. Véase <http://www.dgrt.df.gob.mx>

³⁰ También se crearon la Subdirección de Colonias en 1971, La procuraduría de Colonias Populares en 1972, el Fideicomiso de Desarrollo Urbano Ejidal en 1973, la Comisión de Desarrollo

políticos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Espinosa, 2004).

A nivel político, con la reforma política constitucional de 1977, se abrieron vías alternas para la inclusión de nuevos partidos políticos en el sistema partidista. No obstante, el *referéndum* y la *iniciativa popular* – mecanismos democráticos incorporados a una nueva reforma de LODDF en 1978 – desaparecieron años después sin mayor relevancia³¹. Es más resultaron figuras de participación tan inesperadas y ajenas que su desaparición provocó gran desinterés (Granados, 1997).

Posteriormente, durante los años ochenta inició un periodo de concientización o “revitalización” de la participación ciudadana (Espinosa, 2004:18) que en gran medida surgió a raíz del sismo de 1985. Diversas movilizaciones³², movimientos autónomos y contestatarios, el aumento de la tensión social y el nacimiento de varias agrupaciones, organizaciones y asociaciones ciudadanas, coadyuvaron a una urgente necesidad de gobernabilidad resuelta a través de la apertura de los espacios de participación política. Así pues, en 1986 se gestionó la reforma política del gobierno del Distrito Federal y en 1988 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF)³³ con las cuales se daban los primeros pasos para la restitución de los derechos políticos a los habitantes de la ciudad.

El conjunto de movimientos sociales y civiles emanados tras una liberalización controlada de las estructuras gubernamentales, conformarían, no sin dificultad, una nueva alternativa de desarrollo democrático. La sociedad civil

Urbano en 1977, la Dirección de Áreas de Recursos Territoriales en 1978, y finalmente la Dirección General de Regularización Territorial en 1983. Véase <http://www.dgrt.df.gob.mx> Todas ellas, sirvieron para regular y controlar la organización ciudadana y sus posibles voces disidentes.

³¹ “Esta disposición a su vez fue derogada a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 10 de agosto de 1987, en la que se define la nueva naturaleza jurídica del Distrito Federal y se introduce entre otras cosas, la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalando las facultades de ésta, entre otras cosa”. (Gamboa y García, 2007)

³² El Movimiento Urbano Popular, la Coordinadora Única de Damnificados, la Asamblea de Barrios, entre otras.

³³ La Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue el primer órgano legislativo en la Ciudad de México. En su primera etapa se propuso para ampliar la participación política de los ciudadanos. Cumplió funciones tales como: Iniciar leyes o decretos, convocar a consultas públicas, ordenamiento y reglamentación de los policías, entres otras. Finalmente, se convirtió en la Asamblea Legislativo del Distrito Federal y sus representantes ciudadanos se convirtieron el diputados locales.

organizada, autónoma e independiente frente al corporativismo y cooptación del Estado mexicano se estaba instituyendo como nuevo actor del desarrollo democrático del país. Las estructuras de oportunidades políticas abrieron el juego consensual entre gobierno y sociedad, sin embargo, las secuelas de un tipo de Estado cuyo ejercicio del poder fue altamente centralizado y fuertemente autoritario, siguió invadiendo la cultura política en México³⁴.

A pesar de la creación de la ARDF, el gobierno local continuó bajo la tutela del Ejecutivo Federal. La ARDF, al igual que sus homólogas históricas (CCCM, Juntas Vecinales, Asociaciones de Residentes, Comités de Manzana) careció de capacidad ejecutoria o decisoria, y reforzó los mecanismos corporativos y clientelares³⁵. De hecho sólo representó una pequeña concesión política ante la presión de la oposición (Trejo, 1992; Sánchez-Mejorada, 2000)³⁶.

Tras convocar a la sociedad a una consulta sobre la reforma política para el Distrito Federal en 1992, la cual derivó en una serie de propuestas, en 1993 se modificaron algunas prerrogativas constitucionales y se acotaron las facultades del Ejecutivo para elegir de forma directa al jefe de gobierno, aunque todavía dependiera de los integrantes de las instancias federales como las cámaras o el mismo presidente³⁷. Con todo, un decreto del Congreso emitido en 1994, convertía el Distrito Federal en una “entidad federativa” y promulgaba el nuevo Estatuto del Gobierno del Distrito Federal (EGDF).

Con el EGDF la ARDF³⁸, que hasta el momento seguía bajo la tutela del gobierno Federal, se convierte en un órgano local con el Regente capitalino y el Tribunal Superior de Justicia. Asimismo, se amplían sus facultades fiscalizadoras,

³⁴ Fue hasta 1997 cuando los habitantes de la Ciudad de México comenzaron a elegir a sus gobernantes.

³⁵ La perspectiva con la cual los integrantes del PRI visualizan a la ciudadana es de carácter clientelar ya que sus integrantes se identifican a través de la intermediación política, es decir la misma relación de corruptela y manipulación clientelar a través de intereses particulares. (Tejera, 2006:48) Esto define en gran parte el papel de las relaciones clientelares entre la ciudadanía y la esfera gubernamental.

³⁶ También para Espinosa (2004) “Estos órganos se convirtieron en efectivas plataformas electorales y/o comités de campañas proselitistas al servicio del partido gobernante”.

³⁷ En las modificaciones constitucionales de 1993 el Jefe del Ejecutivo seguiría nombrando al jefe capitalino de entre todos los Diputados Federales, ARDF y senadores del partido mayoría de la ARDF.

³⁸ Meses después se convierte en Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ALDF.

presupuestarias y tributarias pero no legislativas.

La creación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) y creación de los Consejos Ciudadanos en 1995 provocaron la desaparición de los CCCM y las Juntas Vecinales. Con la creación de los Consejos Ciudadanos y su designación mediante sufragio directo, se impulsaba la transición y democratización del gobierno capitalino pero también formaba parte de las estrategias del sistema político sobre el control del gobierno de la ciudad. Estos tuvieron, en teoría, ciertas funciones ejecutivas y decisorias – más allá de las funciones estrictamente consultivas de los mecanismos anteriores –, ya que podrían intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y aprobación de los programas de administración pública.

No así, parece que su implementación no fue exitosa y no cumplió con el propósito de incentivar la participación ciudadana y fiscalizar las autoridades delegacionales (Peschard, 1997). Desde su creación, aprobación y elección de los Consejeros Ciudadanos existió poca legitimidad e interés ciudadano ya que este órgano era supeditado al control del PRI y sus Consejeros poco preparados para las tareas encomendadas³⁹.

Tras la revocación en 1995 del modelo de participación aprobado el año anterior, se anularon todos los marcos regulatorios para la elección de los Consejos Ciudadanos y entró en vigor una nueva reforma jurídico-política en 1996. Así pues, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) reformó el EGDF y la LPCDF para crear nuevas condiciones de participación ciudadana en la ciudad capital. Por un lado, con la reforma de 1996, el gobierno capitalino se desvinculó del poder Ejecutivo Federal y se conformó como una dependencia conducida y organizada por los 3 poderes locales (Ejecutivo, Judicial y Legislativo⁴⁰). Por otro lado, el jefe de gobierno y los titulares de los órganos administrativos delegacionales serían electos, ahora sí, mediante sufragio libre, secreto y directo por los habitantes del Distrito Federal (Peschard, 1997).

³⁹ Apoyar el desarrollo de los programas delegacionales en seguridad y protección civil, aprobar el Programa Operativo Anual y Programa de Desarrollo Urbano, entre otros.

⁴⁰ También la ALDF dependería exclusivamente de los lineamientos Constitucionales y ya no estaría bajo la tutela del Congreso de la Unión.

Tras el proceso de liberalización política de los mecanismos legislativos que sostenía la relación de dependencia entre las estructuras gubernamentales locales y el poder Ejecutivo Federal; en 1997, la ciudad capital vivió la alternancia partidista con la llega del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y su primer jefe de gobierno Cuauhtémoc Cárdenas Solórzamo, electo mediante sufragio directo por los habitantes del Distrito Federal. En el mismo año, el gobierno de la alternancia impulsó el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (1997-2000) el cual promovía el establecimiento de mecanismos de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad.

Ciertamente, los espacios de participación semi-abiertos estaban tomando un lugar en la escena política del país en el que se “reducen los costos en negociaciones difíciles” (Zayas, 2007: 193) al abrir el juego a un tercer actor a través del veto ciudadano. No obstante, los espacios semi-abiertos deben ser observados como mecanismos transitorios hacia espacios decisorios abiertos y deliberativos. Si bien incluyen cierto nivel de “opinión” ciudadana, no previenen del todo la toma de decisiones unilaterales de las autoridades, así como la falta de redistribución del poder en los espacios decisorios.

Por lo anterior, en 1998, se aprobó la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF98). Con ello, se regularon las funciones de la participación política de los ciudadanos de la capital, en específico sus atribuciones en los nuevos mecanismos (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, audiencia pública, consulta vecinal, recorridos periódicos, colaboración vecinal y comités vecinales). De igual forma, nuevos mecanismos de participación ciudadana directa aparecieron en la ciudad capital, al igual que en otros estados de la república años después. Cabe mencionar que desde 1998 el ejercicio de democracia directa a través del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular se han agregado a la pérdida de las mayorías hegemónicas, para la conformación de espacios de representación plural en los Congresos locales y los cambios de partidos en los gobiernos locales.

Asimismo, para el reconocimiento de lo ciudadano a través de la práctica política institucional, se establecieron ámbitos de incidencia sobre los espacios y

formas de la participación ciudadana (Tejera, 2006:45). Así pues, la alternancia política trajo también cierto nivel de gobernanza institucional y la apertura de espacios para la interlocución socio-política. Asimismo, el GDF orientó su política de participación ciudadana no sólo hacía espacios territoriales sino también sectoriales, poblacionales y temáticos. Sin duda, dicho proceso puede observarse en la confluencia cada vez mayor de las políticas institucionales con las prácticas ciudadanas (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2012).

Los Comités vecinales – como nueva estructura de representación ciudadana – sustituyeron en parte a los Consejos Ciudadanos, que dicho sea de paso, seguían operando⁴¹. Estos Comités vecinales tenían el objeto de supervisar, evaluar, informar y opinar sobre la gestión de los órganos político-administrativos de sus respectivas demarcaciones (LPCDF98, 1998). No obstante, parece que no tuvieron la capacidad de gestión, de evaluación o supervisión que se esperaba de ellas (Zermeño, 2001). Es más, parece que la precariedad de las relaciones interciudadanas persistió con dichos Comités, esto por las dificultades estructurales y representativas derivadas de la poca participación en el proceso electoral de 1999⁴² a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y calificado por el Tribunal del Distrito Federal, ambos creados durante aquel año.

Todo parece indicar que más allá del desinterés ciudadano, falta de conocimiento de la Ley o subsistencia de patrones corporativos, la misma integración o conformación de los Comités vecinales designados por representación proporcional es decir con la presencia de varias plantillas, impide - a la fecha – la operatividad y gestoría de dichos espacios (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2012).

⁴¹ También se creó el llamado *Grupo de Trabajo* con el objetivo de establecer una política integral de relación entre el gobierno y las organizaciones civiles. Asimismo, la *Plataforma de Organismos Civiles* con el fin de influir, orientar y coadyuvar a la toma de decisiones en políticas de gobierno y en los asuntos públicos para un desarrollo social justo. Finalmente, se creó la *Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil*, órgano de la Secretaría de Gobernación, para fortalecer la relación entre la sociedad civil y un gobierno democrático (Zermeño, 2001).

⁴² Sólo participó el 9.3% del padrón electoral del Distrito Federal.

1.2.3. Algunas consideraciones adicionales

Es oportuno preguntarse cómo la participación ciudadana ha sobrevivido a tantos intentos de aniquilación o conspiración, y cómo ha podido fortalecerse sin marcos regulatorios favorables. Primero, es importante destacar que la participación ciudadana no parecía constituir un riesgo importante para las estructuras corporativas y dominantes del país. Es más, algunos sectores asociativos iniciaron sus acciones dentro de las redes corporativas del sistema político. Asimismo, sus enfoques y objetivos no parecían conformar una molestia mayor para la estabilidad del partido hegemónico. En efecto, los movimientos asociativos se enfocaron en los derechos de las mujeres, los derechos medioambientales y la promoción del desarrollo local y comunitario.

Segundo, el movimiento de 1968 constituyó un parteaguas dentro de la estructura monolítica del partido en el poder, obligando la apertura y competencia partidista en las estructuras Estatales y la descentralización de las estructuras institucionales. Paralelamente las organizaciones del sector social y civil fueron alcanzando y adquiriendo espacios públicos de participación legitimados. Estos espacios también fueron aceptados siempre y cuando permitieran el rescate de la legitimidad político-institucional.

Tercero, las presiones y fuerzas asociativas internacionales también permitieron una relativa conformidad política ante las organizaciones asociativas en el país. La conjunción de estos factores permitió la aparición y relativa tolerancia de los actores sociales y civiles dentro de los marcos de un sistema político mexicano cuyos espacios de participación eran muy cerrados.

Sobre lo último, a nivel internacional diversos organismos han orientado sus esperanzas en la participación ciudadana para la construcción de las vías del desarrollo democrático, de la gobernabilidad y gobernanza democrática. En el caso de la gobernabilidad, la participación ciudadana parece contribuir al rescate de la legitimidad institucional del aparato de gobierno. La participación ciudadana es incluida en los procesos de gobierno y en la resolución de los conflictos para legitimar las acciones del gobierno y permitir la estabilidad gubernamental e

institucional. No obstante, la capacidad del gobierno para impulsar el desarrollo social, económico y político tanto como la capacidad de la sociedad civil para crear redes asociativas y colectivas de solidaridad y bienestar parecen ser excluidas de esta definición. De hecho la propia Organización de Estados Americanos⁴³ parece adoptar la definición político-institucional de la gobernabilidad democrática, centrando sus prerrogativas en el fortalecimiento de la legitimidad y credibilidad política. En el caso de la gobernanza (Prats, 2001) la participación es considerada como “co-actor” en los procesos decisorios. En esta concepción la acción o ejercicio del gobierno se mide por su capacidad para impulsar el desarrollo económico, social e institucional conciliando las perspectivas del Estado, del mercado y de la sociedad civil. Asimismo, nos referimos a la capacidad del gobierno para proponer mejores o peores soluciones a las problemáticas y necesidades de la sociedad en conjunto con la sociedad civil. Bajo estas premisas la sociedad civil también constituye un actor propositivo y analítico en los procesos deliberativos (Osborne y Gaebler, 1992)⁴⁴.

En la declaración de la XII Cumbre Iberoamericana, el artículo 3 señala la importancia de la participación ciudadana en asuntos públicos⁴⁵. Asimismo, para el Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrática, el concepto de desarrollo democrático incluye necesariamente a la participación de la ciudadana en la toma de decisiones consensuadas entre el Estado y los actores de la sociedad civil; tanto en la definición de las prioridades y de las orientación de las políticas gubernamentales como en la priorización de los recursos económicos,

⁴³ “El fortalecimiento de los partidos políticos como intermediarios de las demandas de los ciudadanos en una democracia representativa es esencial para el funcionamiento del sistema político democrático. El firme propósito de promover la plena participación de la ciudadanía en el sistema político, para aumentar la credibilidad y confianza ciudadanas en las instituciones democráticas, incluyendo el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil” (OEA, 2003).

⁴⁴ Es importante destacar que nos parece certera esta nueva visión de la gobernabilidad como “gobernanza” ya que enfoca a la sociedad civil como parte del desarrollo democrático. Lo anterior es la creación de nuevas vías de desarrollo consensuales para la resolución de las problemáticas sociales, económicas, culturales y ambientales en México.

⁴⁵ “Art. 3: [...] reconocemos la necesidad de promover y continuar apoyando acciones que consoliden una cultura democrática y el Estado de Derecho, que se sustentan en la libertad, la paz, la tolerancia y la participación social y ciudadana y la justicia social. [...] así como de una más activa participación ciudadana en las cuestiones de la vida pública.” (Cumbre Iberoamericana, 2002)

sociales y culturales en pro de los derechos humanos⁴⁶.

Desde la década de los ochenta en México y particularmente en la CDMX, la ciudadanía ha ido construyendo desde sus propios espacios, nuevas formas asociativas, redes organizacionales nacionales e internacionales y estructuras de solidaridad. Han demostrado que las relaciones horizontales (por oposición a las estructuras verticales del sistema gubernamental) también son funcionales y necesarias para el logro del consenso⁴⁷.

En suma, la participación ciudadana como “co-actor” del desarrollo democrático del país se plantea como una necesidad tanto gubernamental como social a pesar de que en México las relaciones interciudadanas parezcan precarias⁴⁸. Tanto las instituciones gubernamentales como la sociedad civil son primerizas e inexpertas en este ámbito, a pesar de la larga experiencia de participación vecinal y ciudadano en la CDMX que en gran medida fue corporativa, sectorial y cooptada (Sánchez-Mejorada, 2000). Empero, espacios para el ejercicio de democracia participativa tales como las políticas públicas a través de ejercicios de planeación participativa, parecen proveer terrenos fértiles para el ejercicio de la participación ciudadana de carácter decisoria.

1.3. Derechos Humanos en México y en la ciudad capital

Con la firma y ratificación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en 1969 y su entrada en vigor en 1980, México afianzó sus obligaciones en materia de derechos humanos contraídos en los tratados internacionales en la materia. También se comprometió a dar seguimiento y cumplimiento a las recomendaciones internacionales sobre protección de los derechos humanos. Para el caso específico de implementación de políticas públicas, fue hasta la

⁴⁶ Véase www.ichrdd.ca

⁴⁷ Se plantea que las relaciones interciudadanas, basadas en redes horizontales, permite sustentar actitudes democráticas (Putman y Nanetti, 1993)

⁴⁸ Tejera comenta que “Lo común es que los ciudadanos no confíen unos en otros y pretendan alcanzar objetivos particulares o de pequeños grupos a través de actitudes y prácticas no democráticas usuales en el repertorio político nacional. La dinámica expuesta muestra un comportamiento ciudadano frecuentemente antidemocrático, autoritario y egoísta.” (Tejera, 2006:58)

Conferencia Mundial de Derechos Humanos (CMDH) en 1993⁴⁹, cuando se asentaron las prerrogativas y planes de acción para que los Estados pudiesen cumplir con las obligaciones contraídas en los diferentes tratados. Durante la CMDH los Estados adoptaron la Declaración y Programa de Acción de Viena, en los que los firmantes se comprometieron en la elaboración de políticas públicas a nivel nacional⁵⁰ (ver línea del tiempo 2).

México inició su proceso de institucionalización de políticas públicas en materia de Derechos Humanos durante el gobierno de Carlos Salinas De Gortari (1988-1994). Si bien la preocupación por estos temas se gestó en algunas entidades federativas como Guerrero y Oaxaca durante los años ochenta, fue hasta 1990 cuando se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)⁵¹. No obstante, fue hasta el Acuerdo Presidencial del 17 de octubre de 1997 y la creación de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos (antecedente de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, CPGMD⁵²) cuando se coordinaron las posiciones de las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal, para dar cumplimiento, en tiempo y forma, a los compromisos ante el exterior en materia de derechos humanos (Velázquez, 2011).

⁴⁹ Véase línea del tiempo 2.2

⁵⁰ Además, en el marco del Programa de Cooperación en América Latina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, adoptado en Quito en 1999, los planes nacionales de acción de derechos humanos fueron caracterizados como cimiento para la cooperación regional.

⁵¹ “Originalmente la CNDH fue creada como un “Órgano Desconcentrado de la Secretaría del Gobernación” y fue adscrito directamente al titular de la dependencia. La CNDH como la conocemos ahora, sufrió una serie de modificaciones a través de la década de los noventa (Ley de la Comisión del 26 de noviembre de 2001 y el 30 de junio del 2006) y principio de siglo XXI. Como podemos observar la verdadera autonomía como Ombudsman fue un proceso de implementación de más de una década” (Velázquez, 2011).

⁵² “Esta política pública del Gobierno Mexicano tiene varias características: primero, se crea esta política tipo Decreto (en este caso un Acuerdo Presidencial); segundo, es una Comisión con carácter permanente e interinstitucional, a través de una Secretaría Técnica; tercero, se involucra a la sociedad civil a través de mesas de trabajo temáticas; y cuarto, sus objetivos responden a la necesidad de contar como un mecanismo para coordinarse ante instancias nacionales e internacionales” (Velázquez, 2011).

Línea del tiempo 2.2: Marcos regulatorios en materia de Derechos Humanos en México



Fuente: Elaboración Propia

Así pues, con la creación de una instancia institucionalmente legitimada y autónoma, México intentó establecer su plan de acción en materia de derechos humanos en 1998⁵³, sin embargo no se logró concretizar⁵⁴. En 1999 fue cuando se entablaron las relaciones entre el Estado mexicano y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). En el 2000 se firmó un Acuerdo de Cooperación Técnica entre ambas partes para establecer una política de Estado en materia de derechos humanos. Como parte

⁵³ Tras los compromisos nacionales contraídos a través de la firma de la Declaración y Programa de acción de Viena en 1993, algunos países como Australia en 1993, Malawi y Letonia en 1995, Filipinas en 1996, Brasil en 1997, Ecuador en 1998, Venezuela y Bolivia en 1999, y México en 2004 formularon sus planes de acción en materia de derechos humanos. Estos planes han seguido, en mayor menor medida, la institucionalización de los mecanismos, instrumentos e instancias de concertación y deliberación de la participación ciudadana en políticas gubernamentales. Por ejemplo, el caso de la Constitución de Brasil de 1988, la Constitución de Colombia en 1991, así como la Ley de Participación Popular en Bolivia en 1994 y las modificaciones a su Carta Constitucional (Canto, 2004).

⁵⁴ Algunas razones fueron: La salida inminente del PRI del gobierno federal y la falta de compromiso político, las secuelas socio-políticas del caso Acteal, la alternancia política en la ciudad capital, la recién entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, entre otros, conformaron coyunturas poco favorables a la implementación de las líneas de acción en materia de Derechos Humanos.

de la Cooperación Técnica se acordó el establecimiento de una OACNUDH en México. En 2003 se realizó el Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México (DDHM), con la participación del gobierno federal, de organismos públicos de derechos humanos, de instituciones académicas, de OSC y de la OACNUDH.

En 2004 se elaboró el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) con la colaboración del gobierno federal, de la sociedad civil y de la OACNUDH. De igual forma, en el marco del PNDH se realizó un segundo programa 2008-2012 enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En 2004 también se firmó el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre las entidades federativas y la Secretaría de Gobernación (Segob). Asimismo, se encargaron diagnósticos y programas de derechos humanos en las distintas entidades federativas del país, se estableció el Comité de Seguimiento al Acuerdo Nacional de Derechos Humanos y la OACNUDH propuso la creación de CC en cada entidad federativa para dar seguimiento a la elaboración y vigilar la creación de diagnósticos y programas en derechos humanos en los estados de la República.

Además, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en vigor desde junio de 2011, establece la protección y garantía de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, de ahí que se trate de una reforma que obligue la aplicación de los acuerdos en los que el Estado mexicano se había comprometido (Vázquez y Serrano, 2013).

Para el caso de la Ciudad de México el DPDHDF responde a dicha preocupación y se enmarca en el EGDF. Así pues, en el caso de la Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal (GDF, 2000), en su artículo 2 establece las bases de sus responsabilidades en materia societal al establecer la democracia como sistema de vida, promover la defensa de los derechos humanos, el desarrollo social y económico, aprovechar los recursos naturales y humanos así como cumplir con la responsabilidad social del Estado.

Asimismo, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) se constituye como un plan de acción en derechos humanos para el

cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones en materia de derechos humanos del gobierno del Distrito Federal, lo que incluye el aprovechamiento sustentable de los recursos en beneficio de su población.

Es interesante observar que la Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal plantea algunos principios fundamentales para la creación de un tipo de democracia social en donde los derechos humanos, el interés colectivo, la justicia, la satisfacción de las necesidades básicas y el desarrollo sustentable son retomados en algunas estrategias transversales del Programa.

Las políticas públicas emanadas del DPDHDF no sólo pretenden involucrar a la sociedad civil sino también asentar la inclusión de esta última como parte activa de sus ciclos. En este sentido, cabe señalar que el PDHDF (Comité Coordinador, 2009) establece diversas estrategias transversales y líneas de acción⁵⁵ que permiten asentar condicionantes imprescindibles del ciclo de las políticas públicas. Estas estrategias son planteadas como parte vital para la legitimidad y aplicabilidad de los programas.

Finalmente, la reforma política de la Ciudad de México (2016) establece una relación intrínseca para la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos humanos, y la participación ciudadana decisoria en espacios de deliberación públicos. Según la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (SEMSyE):

“[...] constituye un renovado marco jurídico institucional favorable para la garantía y exigibilidad de los derechos humanos en la ciudad ya que plantea la oportunidad de consolidar a la Ciudad de México como la entidad de las libertades y los derechos, y fundamentar la gobernabilidad de la misma a través de la participación ciudadana, el diálogo, la pluralidad y la construcción colectiva de alternativas a los problemas estructurales que obstaculizan el goce de los derechos humanos, por tanto, el ser partícipes de la toma de decisiones.” (SEMSyE, 2016:38)

⁵⁵ 1. Garantizar la participación de la sociedad civil en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos, así como garantizar la exigibilidad, justiciabilidad, sustentabilidad y accesibilidad de los derechos humanos; 2. Generar coordinación y articulación entre los órdenes y niveles de gobierno, una cultura de derechos humanos y asegurar la transparencia y acceso a la información; 3. Asignar el máximo de presupuesto.

Así pues, la actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la CDMX aprobada el 3 de junio de 2016 se asienta en marcos jurídicos cada vez más propicios a una adecuada y eficaz puesta en aplicación.

2. Participación ciudadana en Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID)

En el segundo apartado, proponemos una transición (inicial y no agotada) hacia un tipo de espacio decisorio más allá de la consultoría. Es decir, expondremos algunos casos de la ciudad capital que ilustran una participación deliberativa y decisoria en la acción del gobierno; no sin antes exponer el marco legislativo para la participación ciudadana en la CDMX en el contexto de nuestro objeto de estudio (2000-2017). Por supuesto, tomaremos como referente de nuestra argumentación el caso del Diagnóstico y Programa y particularmente la creación de 2 espacios de intermediación decisoria final (El Comité Coordinador y el Comité de Seguimiento y Evaluación). De igual forma, pretendemos observar otros 2 mecanismos de participación social (El Consejo Consultivo de las OSC, y los Espacios de Participación) que representan espacios intermedios que tal vez sean también decisorios (de decisiones intermedias) aunque su vertiente sea más consultiva.

2.1. Algunas experiencias de espacios decisorios de intermediación deliberativa en México

2.1.1. Marcos regulatorios para la participación ciudadana en la Ciudad de México (2000-2017)

Línea del tiempo 2.3: Marcos regulatorios para la participación ciudadana en la Ciudad de México



Fuente: Elaboración Propia

Tal como se ilustra en la línea del tiempo 3, como parte del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal se impulsaron 3 leyes para la normalización de la participación ciudadana en la vida pública: 1. La Ley de Participación Ciudadana (LPCDF98); 2. Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (2000) y 3. La Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles (2000). Estas leyes constituyeron los últimos mecanismos regulatorios de participación ciudadana en el Distrito Federal antes de la elección del 2000.

Con ello se generaba, una política de participación y fiscalización ciudadana en el ejercicio del gobierno, espacios de concertación y negociación para la intermediación en todos los ámbitos de las políticas públicas, y finalmente la institucionalización de la participación ciudadana (Lombera, 2003). No sólo se retomaron los Consejos Consultivos (existentes desde 1983 pero que nunca habían operado) sino también los Comités y Comisiones como mecanismos de apertura de los espacios públicos a la participación ciudadana. Durante el primer gobierno “legítimo” estos resultaron de carácter estrictamente consultivos y se integraron a las diferentes secretarías a nivel central.

En el periodo de gestión posterior (2000-2006), los Consejos Consultivos siguieron operando y fueron adquiriendo una función cada vez más decisoria. Es más, el Programa General de Desarrollo del DF (2001-2006) plantea la participación ciudadana en políticas públicas en la determinación, ejecución, evaluación y supervisión de los programas de gobierno. De 2000 a 2003, se pretendió generar una nueva cultura de participación a través de las Asambleas y Comisiones de Trabajo para involucrar a los vecinos en las decisiones y supervisión de la función pública (DGPC,2002).

En la Reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal publicada en el diario oficial en 2004 y la Segunda Ley de Desarrollo Social del mismo año, se reconocieron los niveles de representación vecinal a nivel territorial y se introducían nuevos espacios de participación como la rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas y la asamblea ciudadana. Se reconocieron dos órganos de representación: los comités ciudadanos (antes vecinales) y los consejos ciudadanos. El primero era el espacio de representación territorial, al igual que los comités vecinales, pero su función siguió siendo exclusivamente consultiva y no vinculante. El segundo, como órgano de coordinación entre el ámbito territorial y el ámbito administrativo, nunca operó (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2012).

En 2006, con la llegada del tercer gobierno electo se generó el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, el cual establece que la participación ciudadana debe ser parte de la reforma integral de la administración pública y de la reforma política. Lo que implicó considerar la participación ciudadana como elemento intrínseco de la toma de decisiones de carácter público, estimar la participación y transparentar la gestión gubernamental, finalmente crear espacios decisorios para la interlocución e intermediación en todas las fases de las políticas públicas. Tanto el Observatorio Ciudadano, la Mesa de Diálogo y Transparencia, el Consejo Económico y Social como el Comité Coordinador y el Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal son ejemplos de mecanismos, instrumentos y espacios de participación ciudadana decisoria.

La segunda LPCDF98 sufrió nuevas modificaciones en 2010 y 2011. Por primera vez se estableció el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno. Esto representó, sin duda, un avance sustancial para la construcción de nuevos espacios y mecanismos de participación decisoria. Con ello, se amplió un ámbito de participación institucionalizada. De igual forma, se agregaron a los Comités y Consejos Ciudadanas, nuevos mecanismos como los Consejos de los Pueblos así como la participación de las Organizaciones Ciudadanas y los Representantes de Manzana (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2012).

En 2008, 2011 y 2013 se reformaron varios artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) relativos al proceso electoral y la administración de justicia. En el EGDF se menciona que deberán establecerse las prerrogativas para la participación ciudadana para fomentar la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas, no obstante la participación ciudadana conserva un carácter esencialmente consultivo. Para los Gobiernos del PRD, los Consejos Consultivos han sido los espacios privilegiados para la elaboración, actualización y ejecución de los planes y programas sectoriales. De hecho, existen 38 Consejos dentro de la administración pública del gobierno local pero en su mayoría no han logrado permear en la toma de decisiones finales⁵⁶.

Finalmente, en enero de 2016 se publicó la tan esperada reforma política de la Ciudad de México que pretende establecer cierto nivel de autonomía de los poderes federales. Asimismo, el 5 de febrero de 2017 se presentó la Constitución Política de la Ciudad de México, documento que por su carácter se convierte en el mayor referente en materia de derechos humanos y participación ciudadana en la ciudad capital. Por lo anterior, parece conveniente mencionar algunas disposiciones relativas al tema que nos preocupa.

Así pues, en sus disposiciones generales el gobierno de la ciudad asume como principio rector la participación ciudadana al igual que la promoción de la

⁵⁶ También es el caso del ejercicio de consultoría establecido en la Ley de Planeación del Desarrollo del DF.

participación en temas como la *ciudad habitable* estipulados en el apartado “Carta de Derechos”. Asimismo, se garantiza el derecho a la ciudad a través de instrumentos de participación ciudadana y se incluye la participación ciudadana de tipo consultiva en todos los mecanismos, espacios, programas y planes de desarrollo social en cada etapa de planeación; tanto en el ámbito del ordenamiento territorial, de la garantía del bienestar social y económico y de la coordinación metropolitana y regional. En el título cuarto se establecen los mecanismos de democracia directa para la participación ciudadana. Se plantean los mecanismos de “Iniciativa Ciudadana”, “Referéndum”, “Plebiscito”, “Consulta Ciudadana”, “Consulta popular” y “Revocación de mandato” y se garantiza la creación de espacios de participación y creación de ciudadanía, aunque sin mencionar cuáles. En relación con la participación en espacios decisorios se menciona que, en el caso de las alcaldías, deberán facilitar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos y para el desarrollo económico y social así como establecer mecanismo de participación ciudadana para la rendición de cuentas, sin mencionar cuáles (Gaceta Oficial, 2017).

Parece prematuro establecer un diagnóstico del alcance de la Constitución de la Ciudad de México, no obstante, todo parece indicar que los mecanismos de democracia directa son considerados y normados como mecanismos vinculantes sin establecer claramente la existencia o legitimidad de los espacios o mecanismos decisorios de interlocución. Si bien se contemplan ciertos mecanismos de consultoría, vigilancia y evaluación, estos quedan sujetos a los contextos y voluntades de los actores territoriales.

2.1.2. Algunas experiencia de participación ciudadana consultiva/decisoria (en políticas de gobierno, públicas, a nivel local, municipal o delegacional) en la Ciudad capital.

Tabla comparativa 2.4: Participación ciudadana en Programas del Gobierno del Distrito Federal

Programas	Participación ciudadana y políticos	Participación Consultiva	Implementación de mecanismos de participación ciudadanos	Participación decisoria durante el proceso	Participación decisoria actualmente
<i>Programa de coinversión NOVIB-GDF, 1999-2004</i>	✓	✓	✓	✓	
<i>Programa de Financiamiento para la Asistencia Social PROFAIS 2001-a la fecha</i>	✓	✓			
<i>Programa Social "Ollin-Callan" para Unidades Habitacionales</i>	✓	✓	✓		
<i>Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS)</i>	✓	✓	✓		
<i>Programa de Contralores Ciudadanos o Red de Contraloría Ciudadana</i>	✓	✓	✓	✓	
<i>Mesa de Diálogo Sociedad Civil-Gobierno</i>	✓	✓	✓	✓	
<i>Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010)</i>	✓	✓	✓	✓	NO APLICA
<i>Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial</i>	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Consejos Consultivos en el Distrito Federal</i>	✓	✓	✓		

Fuente: Elaboración propia

2.1.2.1. Programa de coinversión NOVIB-GDF, 1999-2004

Durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas se impulsó un programa llamado "NOVIB-GDF" con afán de proponer modelos de políticas públicas para el desarrollo social del Distrito Federal. Asimismo, contribuir a la construcción de una relación entre sociedad civil y gobierno. En este programa de coinversión y cogestión entre la sociedad civil, el gobierno y una agencia holandesa de cooperación internacional, en un inicio se seleccionaron 9 proyectos entre los cuales se destaca la participación de la "Red por la Salud de las Mujeres". Resaltan su interlocución directa con los jefes de gobierno, funcionarios del área

de desarrollo social y la realización de un proyecto de atención pública (Álvarez, Sánchez-Mejorada, 2012).

Se plantearon diversos mecanismos para la participación ciudadana. Por un lado, un seminario permanente que planteó contribuir a la formulación de políticas públicas en Desarrollo Social a través de la colaboración e intermediación socio-política. Por otro, dos encuentros intersectoriales con el fin de implementar estrategias y acciones en pro de la construcción de los espacios interinstitucionales. Lamentablemente, después del 2004, la participación de la sociedad civil en el diseño, implementación, evaluación de programas y toma de decisiones se vio limitada.

2.1.2.2. Programa de Financiamiento para la Asistencia Social PROFAIS 2001-a la fecha

Como lo indica la Ley de Fomento para las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles, es necesaria la corresponsabilidad social en el ámbito del desarrollo social; no sólo para recibir fondos sino también para incidir en el diseño y ejecución de políticas públicas. En ese sentido, se enmarca el Programa de Financiamiento para la Asistencia Social (Profais). El propio programa menciona:

El PROFAIS tiene como propósito lograr la corresponsabilidad entre Gobierno y Sociedad Civil, a fin de construir redes de atención y ayuda a la población vulnerable de la Ciudad, con el fin de ampliar la cobertura de los servicios de asistencia social que ofrece el Gobierno del Distrito Federal, financiando proyectos de asistencia social de Organizaciones de la Sociedad Civil (Instituciones de Asistencia Privada, Asociaciones Civiles y Sociedades Cooperativas), para promover y fomentar la prevención y atención de grupos sociales de alta vulnerabilidad del Distrito Federal. (Profais, 2012:6)

De igual forma, se incluye a las Asociaciones Civiles mediante convenios de colaboración, no obstante no son parte del Comité Evaluador, el cual toma las decisiones vinculantes. Por lo anterior, podemos decir que si bien este programa representa un intento por considerar nuevos mecanismos de participación ciudadana (representantes de la academia, Instituciones de Asistencia Privada y Sociedades Corporativas) estos se limitan al ámbito financiero principalmente o académico y de capacitación. Es el caso del Consejo Promotor de los Derechos de las niñas y de los niños quien capacita a las instituciones financieras. En suma, el Comité Evaluador, espacio de intermediación creado para toma de decisiones

finales, no se constituye con la representación de las organizaciones sociales para sus determinaciones finales.

2.1.2.3. Programa Social “Ollin-Callan” para Unidades Habitacionales

En el caso del Programa de Rescate de Unidades Habitacionales creado en 2001 y convertido en 2007 en el Programa Social para las Unidades Habitacionales de Interés Social “Ollin Callan”. Este programa se creó para contribuir al mejoramiento y mantenimiento u obras de las áreas comunes dentro de las Unidades Habitacionales de interés social de la Ciudad de México (Álvarez, Sánchez-Mejorada, 2012).

Lo anterior, se entiende como un mecanismo de participación en el que la comunidad de cada unidad habitacional, con el apoyo de la Procuraduría Sociales, establecen cuáles son los trabajos a realizar (CDMX, 2017) en el que también se incentiva la promoción de la participación ciudadana en el enfoque presupuestario y en el ámbito de corresponsabilidad en el proceso operativo a través de una Asamblea Ciudadana (Sedatu, 2014).

2.1.2.4. Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS)

El programa, creado en 2001, planteó 3 líneas de acción: La creación de programas sociales, la planeación territorial y la participación ciudadana. Durante la primera administración se formalizó la participación a través de las asambleas y comités vecinales como mecanismos informativos de las acciones de sus respectivas unidades territoriales⁵⁷. También se implementaron las comisiones de trabajo para recoger sus inquietudes, demandas y hacerlos partícipes de la puesta en aplicación de los programas. Es claro que durante la primera administración los mecanismos de participación ciudadana fueron esencialmente informativos, consultivos y colaborativos, pero no decisorios a pesar de haberse planteado como un método fundamental para la definición, ejecución y evaluación de las

⁵⁷ El Distrito Federal se dividió en 1351 unidades territoriales integradas en sus 16 demarcaciones. Ya se habló en páginas anteriores de la elección de los consejeros y de sus repercusiones en relación con su eficiencia.

políticas públicas (Sedesol, 2006). De hecho, las asambleas, comisiones y comités fueron los sujetos de la planeación, más no sus espacios decisorios.

2.1.2.5. Programa de Contralores Ciudadanos o Red de Contraloría Ciudadana

En la reforma a la Ley de Participación Ciudadana de 2004 se introdujeron nuevos mecanismos de participación ciudadana. Uno de ellos fue la red de contralorías ciudadanas y es considerado como un ejemplo participativo en la ciudad capital. Una de las funciones de la Red es promover el derecho de los ciudadanos a participar en la definición e instrumentación de las políticas públicas. Asimismo, incentivar la transparencia y rendición de cuentas de la Administración Pública así como capacitar y coordinar la participación ciudadana.

Hoy, se han convertido en servidores públicos por lo que son enlaces entre la participación ciudadana y asociativa, y el gobierno de la ciudad. Si bien garantizan cierto nivel de transparencia en la Gestión Pública ya que están presentes con voz y voto en cada órgano colegiado de la administración, su calidad de funcionario público lo enmarca en una categoría diferente a la de “ciudadano participativo”.

2.1.2.6. Mesa de Diálogo Sociedad Civil-Gobierno

En 2008 se creó la Mesa de Diálogo Sociedad Civil-Gobierno impulsada por el Gobierno del Distrito Federal a demanda de algunas organizaciones de la sociedad civil⁵⁸. En el caso de la inclusión de estas últimas en políticas públicas, se abrió la Mesa de Diálogo para la Transparencia de las políticas públicas, mesa que fue impulsada y formalizada por el Infodf⁵⁹. Estas mesas de trabajo fueron vinculantes y decisorias ya que a raíz de su realización se implementaron mecanismos e instrumentos formales y aprobados. Parece que el desafío se centra en la apertura de estos mecanismos a otros procesos de acceso a la información y participación en políticas públicas.

⁵⁸ Centro de Análisis e Investigación, AC; Article 19; Alianza Cívica, AC; Cultura Ecológica, AC; DECA, Equipo Pueblo, AC; y, CIMTRA.

⁵⁹ Infodf: Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México

2.1.2.7. Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010)

En 2010 se firma la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, iniciativa que surgió en 2007 con la colaboración del Gobierno de la ciudad y diversas organizaciones de la sociedad civil. El 2008, tras la realización del Foro Social Mundial en México y la conformación de una mesa de debate entorno al Derecho a la Ciudad, se conformó un Comité Promotor integrado por diversas organizaciones civiles, instituciones gubernamentales y autónomas así como organismos internacionales⁶⁰.

El Comité Promotor realizó 3 actos públicos para recoger información, dar a conocer el proyecto, integrar aportaciones ciudadanos, de las organizaciones sociales y civiles, y del ámbito académico. El comité Promotor realizó más de treinta reuniones para dar seguimiento a la realización de la Carta. Durante el V Foro Urbano Mundial se presentó el proyecto de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. Desde el ámbito social y para la elaboración de la Carta participaron: 6 instituciones académicas, 3 organizaciones gremiales y más de 200 asociaciones y organizaciones sociales y civiles (Secretaría de Gobernación, 2010).

2.1.2.8. Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial

Desde mediados de los noventa, ya se vislumbra la necesidad de una política de vivienda en la ciudad capital. La Coalición Hábitat México fue el organismo que se encargó de impulsar el Programa de Mejoramiento de Vivienda llamado PMV-INVI, el cual tuvo presencia de 1998 al 2000 con 6000 acciones de vivienda (Orozco, 2015). En 2016 se creó el Colectivo Social en Política de Mejoramiento Integral del Barrio el cual impulsó en 2017 una política de vivienda para la ciudad llamada Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) a cargo de la Secretaría

⁶⁰ "Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática, la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, la Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; posteriormente se incorporan el Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Procuraduría Social del Distrito Federal" (Secretaría de Gobernación, 2010:5)

de Desarrollo Social del Distrito Federal. Sobre la participación ciudadana en este mecanismo Álvarez y Sánchez-Mejorada comentan:

En términos de Participación Ciudadana, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial es ya el “programa insignia” de la Política Social del gobierno de la Ciudad, pues con él, las comunidades hacen sus diagnósticos comunitarios, presentan proyectos, los analizan y aprueban en asambleas ciudadanas, los someten a concurso, los ejecutan ejerciendo directamente los recursos públicos y rindiendo cuentas de los mismos. Todo desde los territorios, haciendo real y efectiva la Democracia participativa (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2012:24).

En el PCMB, todo el mecanismo de participación ciudadana es horizontal, desde su sistema organizativo⁶¹ hasta la toma de decisiones y ejecución de los planes aprobados⁶². No obstante parece que la falta de comunicación intersectorial está dificultando los trabajos de ejecución de los planes. Esto debido a que el órgano colegiado encargado de coordinar las acciones de gobierno nunca entró en funcionamiento de manera formal. Así pues, las diversas Secretarías, Institutos y Subsecretarías y Delegaciones no se han comprometido realmente en las reglas de operación de los planes, es más en algunos casos han entorpecido los procesos negando ciertas autorizaciones o impulsando proyectos delegacionales en lugar de los proyectos barriales (Sánchez-Mejorada; Álvarez; Ferniza y Ramírez, 2010)

2.1.2.9. Consejos Consultivos en el Distrito Federal

Hemos comentado que si bien los Consejos Consultivos fueron creados en 1928 tras la pérdida de la representación política en la ciudad capital, estos espacios no tuvieron un efecto positivo sobre la participación ciudadana sino hasta la llegada del PRD al gobierno del Distrito Federal en 1997. Con las modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana en 1994 y en 1998 se extendieron las atribuciones de estos mecanismo, Además las distintas leyes y reformas publicadas desde aquel

⁶¹ Existen al menos 4 espacios de participación horizontales. 1. El Comité de administración, 2. El Comité de Supervisión, 3. El Comité de desarrollo comunitario y 4. Los asesores Técnicos. En todos los casos la Subsecretaria de participación del Distrito Federal convoca a los vecinos para su integración a todos los Comités.

⁶² Los planes son propuestos por organizaciones sociales, civiles, comunitarias, grupos de vecinos e instituciones académicas. Posteriormente, son sometidas a un Comité Técnico Mixto o interinstitucional entre Gobierno y Sociedad Civil para ser aprobados y obtener fondos para su realización.

entonces favorecen en gran medida la participación ciudadana en estos espacios de intermediación deliberativa.

Actualmente, se plantean como grupos plurales con participación de organizaciones sociales y civiles, instituciones académicas, agrupaciones privadas y a 3 diputados locales. Como su nombre lo indica, los Consejos Consultivos no son del todo vinculantes ya que no emiten decisiones finales sobre la política social de la Ciudad de México. Si bien sus decisiones o propuestas intermedias pueden ser tomas en cuenta, su función no es decisoria. Algunos Consejos⁶³ han tenido mayor eco en la política social, no así su éxito depende más de sus particularidades estructurales o de voluntades, esfuerzos y actores singulares que de sus marcos regulatorios.

2.2. El caso del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (DPDHDF).

En el primer capítulo habíamos mencionado los antecedentes históricos nacionales e internacionales importantes que permitieron la creación de un DPDHDF. Sobre lo anterior es relevante recordar ciertos elementos para entender en qué contexto inicia nuestra política pública.

Así pues, con la firma y ratificación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, México afianzó sus obligaciones en materia de derechos humanos contraídos en los tratados internacionales en la materia. También se comprometió a dar seguimiento y cumplimiento a las recomendaciones internacionales sobre protección de los derechos humanos. Para el caso específico de implementación de políticas públicas, fue hasta la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (CMDH) en 1993, cuando se asentaron las prerrogativas y planes de acción para que los Estados pudiesen cumplir con las obligaciones contraídas en los diferentes tratados.

Durante la CMDH los Estados adoptaron la Declaración y Programa de

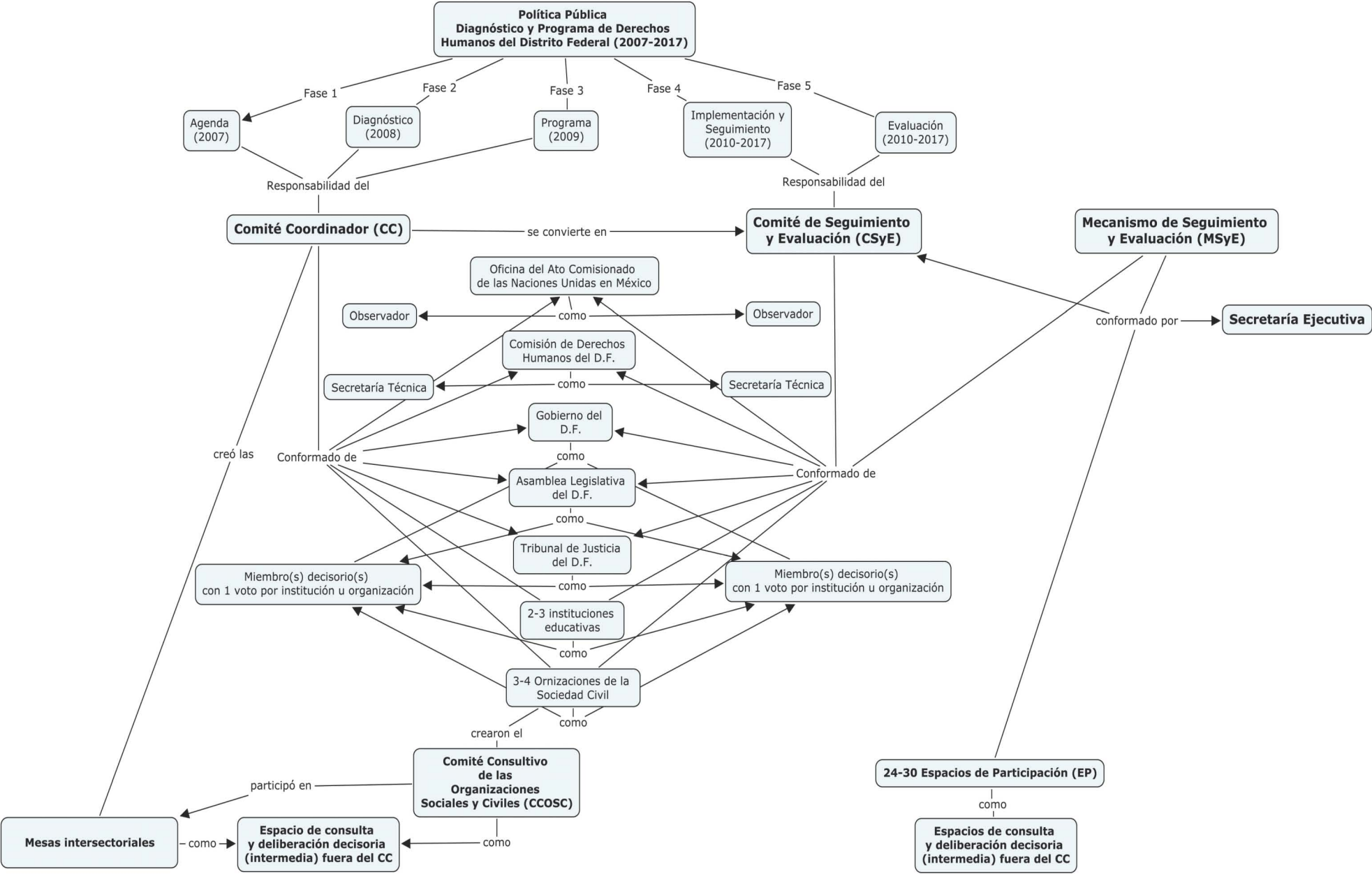
⁶³ El Consejo para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar, el Consejo Promotor para la Integración de las Personas con Discapacidad, Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal.

Acción de Viena, en los que los firmantes se comprometieron en la elaboración de políticas públicas a nivel nacional. En el marco del Programa de Cooperación en América Latina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, adoptado en Quito en 1999, los planes nacionales de acción de derechos humanos fueron caracterizados como cimiento para la cooperación regional. De 1999 a 2007 se generaron varias iniciativas de cooperación entre la Organización de las Naciones Unidas y el Estado mexicano:

1999: Primeras relaciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH); 2000: Firma del Acuerdo de Cooperación Técnica entre ambas partes. Establecimiento de una Oficina en México; 2003: Realización del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México (OACNUDH, 2003); 2004: Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH). Firma del Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre las entidades federativas y la Secretaría de Gobernación (Segob). Se encargaron diagnósticos y programas de derechos humanos en las distintas entidades federativas del país. Creación del Comité de Seguimiento al Acuerdo Nacional de Derechos Humanos. Propuesta de creación de Comités Coordinadores en cada entidad federativa; 2006: Primer contacto entre la OACNUDH y el Gobierno del Distrito Federal (GDF) para crear el CC; 2007: Creación del Comité Coordinador. La OACNUDH estableció una convocatoria para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Los cimientos para la elaboración de un diagnóstico y de un programa en derechos humanos en el Distrito Federal ya estaban puestos. Por un lado, los compromisos internacionales y los nacionales derivados de éstos, y por otro las instituciones tanto nacionales (gobiernos locales, sociedad civil) como internacionales (OACNUDH) tenían las herramientas jurídicas, metodológicas y experiencia nacional para el logro de los objetivos a nivel local. A continuación, proponemos un mapa mental de la estructura general del DPDHCDMX.

Mapa mental 2.5: Estructura general del DPDHCMDX



Fuente: Elaboración propia

Es posible dividir en 5 fases la creación de esta política pública: 1. Agenda, 2. Diagnóstico, 3. Programa, 4. Implementación y Seguimiento, 5. Evaluación. La primera fase se desarrolló durante 2007 y estableció los pilares para la creación de toda la política pública. De ahí que se definieran los elementos fundamentales de arranque, desarrollo y conclusión en relación con los tiempos, espacios, actores, objetivos generales, herramientas metodológicas esenciales y bases teóricas del DPDHDF. Así pues, durante la fase de *agenda* se crearon las funciones, obligación y objetivos del CC (DDHDF, 2008).

En 2008 finalizó la segunda fase de *diagnóstico*. Esta última tuvo como principal objetivo la realización de un diagnóstico de los derechos humanos en el Distrito Federal. El CC fue el principal responsable del logro de este documento. Durante esta fase se describieron y analizaron las problemáticas generales y particulares en el tema de vulnerabilidad de los derechos humanos en la ciudad de México (DDHDF, 2008).

La tercera fase de *programa* inició a mediados de 2008 y finalizó a mediados de 2009. De igual forma, el CC fue el principal responsable del logro de este documento. En él se establecieron las líneas de acción de corto, mediano y largo plazo como soluciones correspondientes a cada elemento expuesto en el diagnóstico (PDHDF, 2009).

La cuarta (*Implementación y Seguimiento*) y quinta (*Evaluación*) fases fueron simultáneas, iniciaron en 2010 y concluirán totalmente en 2017. En estas fases se realizó la implementación de las líneas de acción del *programa* desde la puesta en marcha y seguimiento de los proyectos hasta su evaluación y replanteamiento. Para estas últimas fases se transformó el CC en Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) para encargarse de los procesos finales⁶⁴.

Tanto el CC⁶⁵ como el CSyE estuvieron conformados por distintos actores

⁶⁴ El Comité de Seguimiento y Evaluación es uno de los tres espacios de participación del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, pero es el único decisorio.

⁶⁵ Como resultado del proceso de conformación del Comité Coordinador, de los trabajos intersectoriales y del trabajo consensual entre las distintas partes se presentó el 7 de mayo de 2008 el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF) y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) el 25 de agosto de 2009. Desde la perspectiva de los derechos humanos el Diagnóstico y Programa se enmarcan en las estrategias de acción del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, sin embargo el PDHDF también

con diversas funciones: 1. Como organismo internacional la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos (OACNUDH) participó en calidad de *observador* en los dos espacios de interlocución aunque también incentivaron ciertos elementos estructurales en la *agenda* como la participación decisoria de las organizaciones de la sociedad civil. 2. La representación gubernamental se hizo a través de sus tres poderes. Tanto el Gobierno del Distrito Federal como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Tribunal de Justicia del Distrito Federal fungieron con voz y voto en los dos espacios. 3. Asimismo, el ámbito académico tuvo 2 representantes y 2 suplentes con voz y voto durante la fase del Comité Coordinador, posteriormente se agregó un miembro más en el Comité de Seguimiento y Evaluación. 4. Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) también tuvieron tres representantes apoyados por tres suplentes respectivamente. Tuvieron voz y voto dentro de los espacios deliberativos. Es importante mencionar que para las tres primeras fases las organizaciones sociales crearon el Consejo Consultivo de las OSC (CCOSC), espacio que permitió la descentralización de los análisis, discusiones, diagnósticos y propuestas durante la realización del *diagnóstico y programa*. El CCOSC se convirtió en un miembro consultivo en el CSyE, lo que en realidad permitió que las OSC tuvieran mayor representación en este último. Esto llevo a que durante el mecanismo se agregara oficialmente un cuarto miembro el CSyE.

Por último, el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSyE) a través de su CSyE – sustituto del CC – incentivo la creación de 24 Espacios de Participación (posteriormente 30) y una Secretaría Ejecutiva con el fin ofrecer un seguimiento apropiado a cada uno de los Derechos Humanos del PDHDF.

considera metas de largo plazo que rebasan los límites sexenales y promueven una política local de alcance Estatal.

2.3. La creación del Comité Coordinador y del Comité de Seguimiento y Evaluación (El CC y el CSyE).

2.3.1. El Comité Coordinador

La creación de un CC sería el primer paso para la organización y participación de los actores involucrados y responsables de la implementación del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. En 2006 fue cuando la OACNUDH estableció contacto con los distintos organismos gubernamentales⁶⁶ del Distrito Federal para la conformación del CC. Sin embargo, sumergidos en las elecciones para el cambio de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, fue hasta noviembre de ese año con Marcelo Luis Ebrard Casaubon cuando el Gobierno del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal asumieron el compromiso de llevar a cabo la propuesta de la OACNUDH. En marzo de 2007 los representantes de los tres poderes del Distrito Federal – Ejecutivo, Legislativo y Judicial –, junto con la presidente de la Comisión de Derechos Humanos y el representante de la OACNUDH en México, acordaron la conformación del CC y que la Secretaría Técnica quedaría a cargo de la CDHDF. Durante ese mes la OACNUDH emitió una convocatoria para que las OSC y las instituciones académicas se integren al CC.

Es importante resaltar la función y participación de cada uno de los actores involucrados en este proceso. De esta forma, podremos ubicar los alcances y limitantes de la participación de cada integrante.

2.3.1.1. Ámbito gubernamental

El GDF participó activamente a través de la Subsecretaría de Gobierno. Su tarea fue la de vincular al Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF, 2008) y PDHDF (2009) a las demás entidades del gobierno local con las que se trabajó a través de un enlace por cada dependencia para la obtención de

⁶⁶ Gobierno del Distrito Federal (GDF) y la Asamblea Legislativa del Distrito federal (ALDF), Comisión de derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF).

información. Entre otras actividades se organizó un seminario para reafirmar los compromisos y responsabilidad del gobierno de la ciudad.

Asimismo, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) asistió durante las labores del CC y contribuyó con diferentes análisis gracias a encuestas internas a jueces y magistrados. Tuvieron, junto con la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales-México, una participación trascendental en el apartado de Sistema de justicia del DPDHDF.

Finalmente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) no tuvo una participación activa durante el DDHDF, ya que únicamente asistieron a cuatro de las más de diecinueve sesiones ordinarias, una extraordinaria y varias de análisis. No contribuyeron a la recolección de información y revisión de documentos. Durante la sesiones para la elaboración de los documentos la ALDF tuvo una presencia ocasional.

2.3.1.2. Instituciones académicas

En el caso de las instituciones académicas la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales – México y la Universidad Panamericana participaron en el CC. Las instituciones académicas fueron miembros activos en este espacio participativo, aportaron tanto a nivel teórico como metodológico para la elaboración de los documentos. Convocaron en tres reuniones a otras universidades para que éstas pudiesen participar de forma directa en los análisis, investigación y discusiones del Diagnóstico. Junto con académicos, académicas y estudiantes aportaron información, documentos técnicos, revisaron y complementaron documentos preliminares.

2.3.1.3. Organizaciones de la Sociedad Civil

Para las OSC, tres fueron participes en la conformación del CC de forma permanente tanto para la fase de diagnóstico como para el programa: Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., Grupo de Información en Reproducción

Elegida A.C. y Red de Derechos de la Infancia en México. Otras conformaron las suplentes, sin embargo algunas fueron cediendo su lugar para que otras pudieran participar. La única organización que se mantuvo de forma permanente como suplente de la Red por los Derechos de la Infancia en México en el CC, fue el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C. El Vitoria también estuvo a cargo de la Secretaría Técnica del CCOSC⁶⁷ encargado de entablar relaciones multilaterales con asociaciones civiles no incluidas en el Comité Coordinador pero con voluntad de participar en el proceso. Posteriormente, Católica por el Derecho a Decidir y DECA Equipo Pueblo se integraron en el Programa como representante de las Organizaciones Sociales y Civiles en calidad de suplentes.

2.3.1.4. Dependencia gubernamental autónoma e institución internacional

Por un lado, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) a cargo de la Secretaría Técnica (ST) sostuvo tareas operativas, logísticas, de coordinación y comunicativas para la organización de las relaciones administrativas en el CC. A su vez se encargó de la obtención y análisis de la información, y de la elaboración de los documentos. Bajo el concepto de trabajo en redes, la ST mantuvo relación con otras coordinaciones del Comité para la elaboración de los documentos. Para una organización más eficiente se nombró a una persona responsable y un grupo de enlace para las labores de vínculo entre la ST y las áreas de la CDHDF. Asimismo, la CDHDF contrató a 3 personas para los trabajos del Diagnóstico y Programa, las labores de la ST y el trabajo de enlace con otras coordinaciones del Comité.

Por otro lado, la OACNUDH como invitado y observador permanente también colaboró activamente en el Comité, no sólo aportando elementos técnicos, sino también documentos y material relativo a contenidos, instrumentos internacionales, observaciones y recomendaciones de organismos internacionales.

⁶⁷ El Consejo Consultivo de las OSC (CCOSC) se estableció el 11 de junio de 2007 con el objetivo de conformar una red de asociaciones y facilitar la participación de todas aquellas que lo quisieran en las discusiones y aportación de información al Diagnóstico y Programa.

También se insertó en la labor de revisión y complementación de los documentos emitidos.

2.3.2. El Comité de Seguimiento y Evaluación

En la Ley del Programa de Derechos Humanos emitida (LPDH, 2011) se establecen las funciones del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación. Este último está conformado por 3 espacios participativos con atribuciones diferentes. (SEMSyE, 2016). Primero, el CSyE órgano colegiado de toma de decisiones finales. Segundo, los 26 Espacios de Participación convertidos en 30 en su reinstalación en 2016. Finalmente, la Secretaría Ejecutiva⁶⁸, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno par la orientación, implementación, seguimiento y evaluación de la ejecución del programa.

Es importante resaltar la función y organización de cada uno de los actores involucrados en el CSyE. De esta forma, podremos enmarcar los alcances y limitantes de la participación de cada integrante.

2.3.2.1. Ámbito gubernamental

Como lo mencionamos anteriormente, tanto el GDF como sus respectivas Asamblea Legislativa y Tribunal de Justicia estuvieron en las labores de evaluación, seguimiento y actualización del PDHDF. Mostraron apertura y compromiso con el mandato que sostiene el programa y los esfuerzos asumidos con las distintas líneas de acción. Facilitaron la generación de información para las tareas de seguimiento y evaluación. (Secretaría Ejecutiva, 2016)

2.3.2.2. Instituciones académicas

Durante el periodo de evaluación y seguimiento previo a la actualización del

⁶⁸ Creado por Decreto de reforma al artículo 17 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado el 17 de abril de 2012.

PDHDF, las instituciones educativas tuvieron dos lugares dentro del CSyE. Posteriormente, con la reforma del PDHDF se sumaría una institución más para un total de tres votos. Las instituciones académicas aportaron sus conocimientos y solidaridad permanente. Fueron pieza fundamental para generar contrapesos al interior del CSyE y para que los trabajos de este órgano tuvieran un mejor escenario. Durante el periodo 2011-2016, 4 universidades tuvieron presencia en el CSyE: la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Iberoamericana y la Universidad Panamericana. (Secretaría Ejecutiva, 2016)

2.3.2.3. Dependencias gubernamentales autónomas e instituciones internacionales

Durante el MSyE, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal sostuvo tareas administrativas, operativas, logísticas, de coordinación y de comunicación. Con la reforma a las Ley del Programa el 15 de junio de 2012, la CDHDF se retira del CSyE para participar en calidad de observador permanente al igual que la OACNUDH. Este último, también colaboró activamente en el CSyE, no sólo aportando elementos técnicos desde su experiencia en el CC, sino también documentos y material relativo a contenidos, observaciones y recomendaciones de organismos e instrumentos internacionales. También se insertó en la labor de revisión y complementación de los documentos emitidos como la actualización del Diagnóstico y Programa en 2016. Los organismos internacionales acompañaron en los trabajos técnicos que permitieron afinar y proyectar los planteamientos.

2.3.2.4. Organizaciones de la Sociedad Civil

Durante el periodo de evaluación y seguimiento previo a la actualización del PDHDF, las OSC tuvieron tres lugares (con voto) dentro del CSyE. Posteriormente, con la reforma del programa se sumaría una organización más para un total de cuatro votos. De esta forma, se configuró una instancia colegiada plural y participativa con una representación mayoritaria en relación con los

organismos públicos. (*SEMSyE, 2016:34*)

Las OSC aportaron experiencias compartidas en los diferentes EP del PDHDF. Asimismo, promovieron el respeto, defensa, protección y garantía de los derechos humanos. También a partir del proceso de actualización del Diagnóstico y Programa, y los esquemas de diálogo e incidencia generados conjuntamente. (Secretaría Ejecutiva, 2016)

2.4. Algunos mecanismos de participación ciudadana: El Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles y los Espacios de Participación (CCOSC y EP)

2.4.1. Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles

Como herramienta para la colaboración, integración y participación de un mayor número de OSC, las organizaciones sociales titulares y suplentes del Comité Coordinador decidieron constituirse en CCOSC y reunirse continuamente y paralelamente al CC para discutir, compartir información y analizar situaciones adversas al DPDHDF o dificultades propias de las OSC. El CCOSC realizó entrevistas a expertos así como foros de discusión con otras organizaciones. Participaron en la redacción de varios documentos preliminares y algunas OSC⁶⁹ en el análisis y redacción de ciertos capítulos junto con instituciones académicas. A su vez, diversas redes de organizaciones sociales participaron en temas relativos a sus especialidades o centros de interés.

Es importante destacar la participación del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A.C. como suplente de la Red por los Derechos de la Infancia en México durante toda la elaboración de los dos documentos. Como Secretaría Técnica del CCOSC el Centro Vitoria organizó dos foros durante el DDHDF, invitando a las OSC interesadas en el proceso e informar de los avances, recibir retroalimentación y buscar organizaciones que colaboren con el

⁶⁹ Es de notar que varias OSC participaron de forma directa o indirecta en los procesos de colecta de información, discusión, análisis, redacción de textos. El Diagnóstico destaca la participación de: Artículo XIX, Asociación Mundial de Radios Comunitarias, A.C. (Amarc), Centro Transitorio de Capacitación y Educación Recreativa El Caracol, A.C., Centro Nacional de Comunicación Social, A.C. (Cencos) y Sin Fronteras, I.A.P.

CCOSC. También durante el proceso de elaboración del PDHDF se hicieron diversos foros⁷⁰. Durante las fases subsecuentes del DPDHDF, el CCOSC siguió participando como interlocutor privilegiado para el proceso de implementación y evaluación. Es más, se propuso su integración al CSyE como órgano experimentado con afán de dar continuidad a la participación ciudadana.

2.4.2. Espacios de Participación

Los Espacios de Participación se establecen en la Parte IV del PDHDF en 2009 con el fin de readecuar, complementar o actualizar las acciones programadas. No obstante se crean oficialmente a través de un Convenio de Colaboración. Dichos espacios fueron creados como parte de los 3 espacios participativos del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación y para su funcionamiento tuvieron el apoyo del Equipo Técnico Operativo⁷¹. En julio de 2010 se instalaron oficialmente nuevo EP y para 2011 ya existían 13 EP correspondientes a 6 grupos de población y 7 derechos (PDHDF, 2011). Además, se creó un Espacio de Participación Interdelegacional para el reforzamiento de los compromisos delegacionales en materia de Derechos Humanos.

Estos EP fueron espacios de intermediación socio-política propicios al planteamiento de inquietud y experiencias en relación con la implementación del PDHDF. Es más, se constituyeron por grupos temáticos en relación con los derechos y grupos de población establecidos en el PDHDF para promover la intermediación⁷² entre la ciudadanía y los entes públicos, aunque también encontraron diversas dificultades como son la falta de presupuesto y capacitación, la alta movilidad del personal, la falta de parámetros de seguimiento y evaluación,

⁷⁰ 13 y 14 de octubre de 2008 « Foro de OSC para la difusión del Diagnóstico y la retroalimentación de las matrices del Programa ». 20 y 29 de enero de 2009 « Foro de OSC para revisión de la ley ». El 4 de diciembre de 2009 « Foro CCOSC – Presentación PDHDF y convocatoria ».

⁷¹ Antecedente directo de la Secretaría Ejecutiva.

⁷² Artículo 22, la Ley del Programa plantea que: Los Espacios de Participación se instituyeron para ampliar y articular la participación de instituciones académicas, organizaciones civiles y sociales, organismos internacionales de derechos humanos e instancias ejecutoras del Programa para aportar y coadyuvar en el proceso de seguimiento a la implementación del Programa (Ley del Programa, 2011).

entre otras. Con la actualización del DPDHDF realizada en 2016 por el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación se sumaron 6 Espacios de Participación para un total de 30 en el arranque de la nueva fase de implementación y evaluación iniciada en enero de 2017.

Conclusiones

Hemos observado, a lo largo de un recorrido histórico guiado por la participación ciudadana en México y específicamente en la ciudad capital, que la evolución de los marcos regulatorios y experiencias participativas han permitido transitar de una ciudadanía acallada y cooptada a una ciudadanía multifuncional e interesada.

En el caso de la Ciudad de México, es importante aclarar que los casos exitosos de participación ciudadana decisoria escasean, aunque sin duda existan diversas experiencias participativas consultivas, intermedias, colaborativas en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de desarrollo social o en políticas públicas. Todas se suman al esfuerzo de la sociedad civil organizada para la construcción de una ciudadanía que exija, sin más explicación, su integración en los procesos de toma de decisiones gubernamentales, en cualquier tipo de política, programa, plan, reforma o ley del ámbito público.

La evolución de los marcos regulatorios relativos a la participación ciudadana se acercan lentamente a este mecanismo de integración globalizante de todos los actores (ciudadanía y gobierno), no así parecería que las estructuras del poder se resisten a compartir la función decisoria vinculante ya que, sin duda, restaría control político.

En suma, se cumple el objetivo de enmarcar nuestro objeto de estudio tanto desde la perspectiva regulatoria de los espacios de participación ciudadana, como en su vertiente territorial. Lo anterior, nos permite proponer un tercer capítulo centrado en el análisis detallado de los espacios decisorios de intermediación deliberativa del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, no sólo para comprobar que los 2 Comités son espacios de intermediación interinstitucional, deliberativos y decisorios, sino que también son

ejemplo de espacios novedosos que favorecen la construcción de ciudadanía e instituyen los mecanismos de participación decisorios.

Capítulo III

Del Comité Coordinador al Comité de Seguimiento y Evaluación: Antecedentes históricos, marco contextual y modelo analítico para el análisis del proceso de Actualización.

En el segundo capítulo hemos planteado un recorrido histórico de los mecanismos de participación ciudadana en México desde la época posrevolucionaria hasta la creación de algunos espacios decisorios. En ese tenor, hemos presentado la evolución de los marcos regulatorios en el ámbito de la participación ciudadana y de los derechos humanos. Esto es, sin duda, un trabajo ineludible ya que permite enmarcar histórica y jurídicamente la creación de la política pública llamada *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Si bien nuestro objeto de estudio no engloba todos los aspectos normativos y organizacionales de esta política pública, el enmarcamiento histórico del segundo capítulo permite explicar *el interés por su realización* y los claroscuros socio-históricos de su creación.

Es importante señalar los aspectos esenciales del problema de investigación para establecer sus relaciones con la operacionalización de nuestras variables o conceptos. Primero, la desvinculación entre la democracia, las políticas públicas y la participación ciudadana. En capítulos anteriores hemos señalado que la crisis de representatividad y legitimidad de los sistemas democráticos han abierto nuevas alternativas de participación ciudadana más allá del voto, por ejemplo el caso de la participación en las políticas públicas. Si bien estas últimas no siempre han facilitado una participación ciudadana libre, autónoma y plural, tampoco han desalentado radicalmente su inclusión en la toma de decisiones. Los espacios decisorios de la Actualización se enmarcan en dicha realidad. Segundo, la participación ciudadana como alternativa para la construcción de consensos suele representar un reto logístico, un compromiso compartido, así como una redefinición de la delegación del poder y de las responsabilidades públicas. Por lo anterior, el planteamiento de una matriz analítica y metodológica permite la

sistematización de la información y de las variables inherentes a los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID). Tercero, la cooperación intersectorial o también llamada cooperación de redes socio-institucionales, se sustenta a través de un engranaje complejo de mediaciones, deliberaciones y decisiones; necesarias para la construcción, operacionalización y articulación de dichos espacios.

En páginas anteriores también hemos mencionado que la construcción de espacios decisorios de intermediación deliberativa representa un reto importante para los sistemas democráticos actuales no sólo en términos organizacionales sino también filosóficos, políticos y sociales. En ese contexto, los espacios de participación creados entorno al proceso de Actualización del Diagnóstico y Programa son, en realidad, los objetos de estudio de nuestra investigación. De ahí que para entender su construcción, operación y articulación es importante analizar, en este tercer capítulo, los antecedentes históricos así como los elementos contextuales del proceso de Actualización en el marco exclusivo de nuestra política pública. Además, el análisis de los espacios planteado en el cuarto capítulo requiere necesariamente de un modelo analítico propio. Por ende, en este tercer capítulo también proponemos un modelo analítico para la sistematización de la información y operacionalización de las variables o conceptos. En suma, no sólo establecemos los antecedentes del proceso de Actualización sino también presentamos una contextualización del objeto de estudio. Finalmente, proponemos un análisis de las variables asignadas a cada uno de los conceptos que integran los EDID – los espacios decisorios, los de intermediación y los deliberativos – con el fin de comprobar nuestras hipótesis de investigación.

El proceso de construcción de la política pública llamada “Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (DPDHDF)” inició en 2006. Un año después se creó el primer espacio decisorio llamado Comité Coordinador (CC) el cual podemos ubicar como antecesor inmediato del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE), creado en 2011 y vigente hasta la fecha. Durante la administración del Comité Coordinador (2007-2011) se conformaron varios espacios de intermediación deliberativa y de participación ciudadana. Tal es

el caso del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC)⁷³, las mesas interinstitucionales e intersectoriales, los foros de discusión, información y deliberación, etc. De alguna manera el CCOSC – espacio creado desde, con y para las organizaciones sociales con el fin de alimentar las discusiones del Comité Coordinador – puede analizarse como el antecesor directo de los Espacios de Participación (EP), creados en 2012 y vigentes hasta la fecha.

Así pues, durante la administración del CSyE se incentivaron varios espacios de intermediación deliberativa como los EP; de igual forma se siguieron implementando los foros de discusión. La transición del CC al CSyE en 2011 revela, sin duda alguna, la institucionalización de la política pública. Primero, la creación de una Secretaría Ejecutiva (SE) encargada de llevar a cabo los procesos administrativos y de implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF). Segundo, la creación y contratación de los servidores públicos para la administración del PDHDF. Tercero, la creación de un nuevo organismo descentralizado llamado Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, renombrado en 2016 como Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCDMX). Finalmente, en 2015 se realizó la asignación de una oficina propia para su funcionamiento administrativo e institucional, así como la implementación de los EP y las juntas del CSyE. Uno de los procesos decisorios más importantes a lo largo de estos 10 años de implementación fue la Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2016)⁷⁴. Este proceso se empezó a discutir en 2014, dio inicio el ocho de septiembre de 2015 con la realización de un evento público y finalizó con la publicación de la ADPDHCDMX en julio de 2016.

Como uno de los procesos decisorios más importantes a lo largo de esta política pública, la Actualización reúne a todos los actores involucrados en el proceso decisorio, así como varios espacios de intermediación deliberativa. Si bien en el cuarto capítulo nos enfocaremos en el análisis exhaustivo de nuestras categorías analíticas; es importante establecer previamente algunas

⁷³ El Consejo Consultivo se estableció el 11 de junio de 2007 con el objetivo de conformar una red de asociaciones y facilitar la participación de todas aquellas que lo quisieran en las discusiones y aportación de información al Diagnóstico y Programa.

⁷⁴ En lo sucesivo “Actualización” o “ADPDHCDMX”

consideraciones históricas. Lo anterior debido a que nuestro objeto de estudio se centra en la Actualización del Programa del 2016 y la política pública inició hace más de 10 años, por lo que es importante señalar los antecedentes vinculatorios. Esta revisión histórica de los espacios revela, sin duda, el proceso de construcción y articulación de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID). Además, también es imprescindible contextualizar nuestro foco de análisis ya que representa sólo una parte del quehacer dentro de la política pública. De ahí que, se planteará la contextualización de la ADPDHCDMX como el proceso de operacionalización y articulación de los EDID.

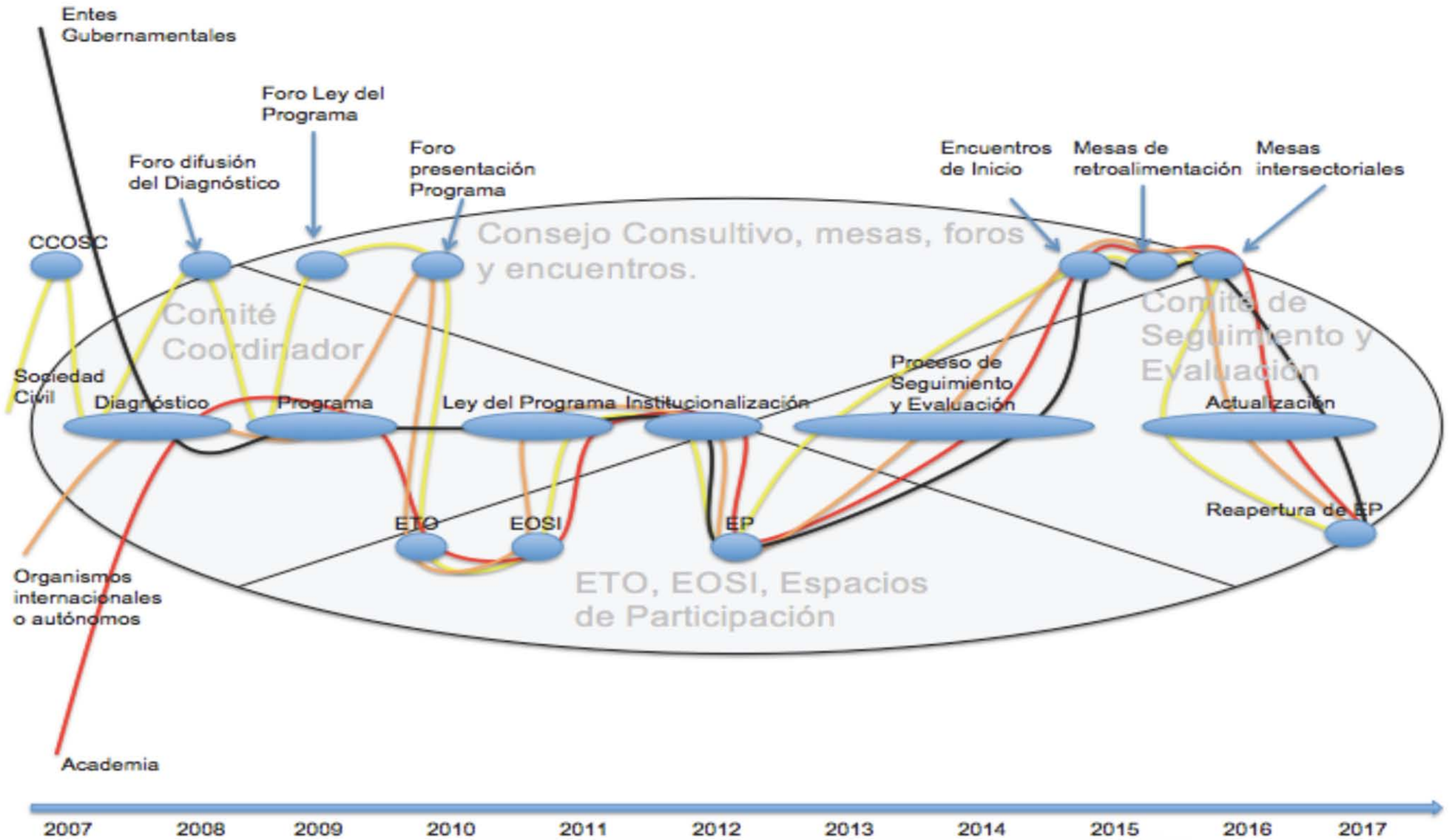
Podemos ubicar diferentes niveles de análisis, los cuales representan tanto los antecedentes como los contextos en los que se desarrolla la Actualización. Así pues, el primer nivel de análisis ofrece un posicionamiento contextual ya que involucra al Comité de Seguimiento y Evaluación; espacio decisorio de mayor nivel jerárquico. En el segundo nivel de análisis encontramos el Comité Coordinador, antecedente directo del CSyE. En el tercer nivel de análisis ubicamos a los Espacios de Participación, creados de forma paralela al CSyE para llevar a cabo el seguimiento del PDHDF. Finalmente, en el cuarto nivel el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles, antecedente directo de los EP. En este capítulo presentamos el análisis de estos niveles con el fin de jerarquizar, organizar y articular los espacios de participación que llevaron a la creación del CSyE y al proceso de actualización.

En el esquema 1 presentado a continuación, podemos ubicar de forma cronológica cada uno de estos niveles de análisis y su relación con todos los espacios de participación creados en el marco de la política pública. Asimismo, la participación o no de los actores interinstitucionales en los procesos decisorios. Hemos dividido en 4 ejes la participación de los actores: El Comité Coordinador y el Comité de Seguimiento y Evaluación como espacios creados de forma permanente; y de manera transversal por un lado el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC), los foros, mesas y encuentros como espacios coyunturales o temporales y por otro lado el Equipo Técnico Operativo

(ETO) el Equipo Orientador del Seguimiento e Implementación (EOSI) y los Espacios de Participación (EP) creados como mecanismos transitorios o de seguimiento.

Es claro que si bien hemos representado a cada actor con una sola línea, en la práctica las características y comportamientos institucionales han sido plurales. Todos los actores individuales o colectivos han cambiado por desgaste, acuerdo, mandato o reglamento, y no todos han estado involucrados en los procesos o espacios de participación de la misma forma. No obstante, el esquema nos permite rastrear temporalmente la presencia participativa de los actores en los procesos decisorios, así como describir su movilidad no sólo entre los espacios y procesos decisorios sino también entre los mecanismos temporales y transitorios (Ver Esquema 3.1). Por lo anterior, presentaremos los antecedentes históricos y los marcos contextuales del Comité de Seguimiento y Evaluación así como el modelo analítico que usaremos en el cuarto capítulo para el análisis de los espacios decisorios de intermediación deliberativa en el proceso de actualización.

Esquema 3.1: Actores, espacios de participación y procesos decisorios



Fuente: Elaboración propia

1. Antecedentes: Comité Coordinador como Espacio Decisorio de Intermediación Deliberativa (2007-2011)

En este apartado describiremos y analizaremos al Comité Coordinador (CC) durante la realización del primer Diagnóstico y Programa, como antecedente del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE). Asimismo, al Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC) como órgano decisorio satélite del CC. Finalmente algunos espacios de intermediación y deliberación como son las mesas intersectoriales. Estos antecedentes son de suma importancia ya que permiten establecer la génesis, así como los cimientos para la construcción, operacionalización y articulación del espacio decisorio que nos interesa analizar: el CSyE. Es decir que, en términos cronológicos, entender la construcción del CC (2007-2011), cómo se articuló con otros espacios de intermediación y cómo operó en términos logísticos, financieros y humanos; es ineluctable para contextualizar el CSyE (2011-2018). Finalmente, propondremos una conclusión sobre los claroscuros de la participación intersectorial durante esta fase.

1.1. Condiciones necesarias para la construcción de un espacio decisorio

En el segundo capítulo de nuestra investigación hemos señalado los distintos hechos históricos, transformaciones en los marcos regulatorios y cambios institucionales que permitieron, en gran medida, establecer las premisas para la creación de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa y el rol, función y figura de los actores interinstitucionales. Esto es, desde las leyes orgánicas del Distrito Federal hasta las más recientes leyes de participación ciudadana. Asimismo, en el ámbito de Derechos Humanos, se han realizado acciones reformativas y planes, que han permitido la apertura de espacios de exigibilidad y justiciabilidad; desde la convención de Viena que entra en vigor en 1980 hasta la constitución política de la Ciudad de México.

Sin duda, el Programa Nacional de Derechos Humanos (2004)⁷⁵ se enmarca en esta construcción histórica de apertura de los espacios de participación. Sobre el particular Emilio Álvarez Icaza⁷⁶ comenta:

[...] uno de los temas a discusión durante mi primera gestión que fue 2001-2005 fue cómo le hacíamos para tratar de pasar de los casos a las causas. Cuando empezamos a analizar la repetición ocurrida de fenómenos, en reclusorios, en agencias del Ministerio Público, e intentamos acompañar el Diagnóstico de Derechos Humanos que se hizo con el alto comisionado de las Naciones Unidas. Esa experiencia fue muy cercana para la CDHDF. Nosotros acompañamos la llegada del primer representante que fue Andrés Compas, hospedamos varias discusiones. La referencia de lo que establece la conferencia de Viena, de instituir planes nacionales, nos es una referencia cercana. Participamos activamente en la creación de lo que fue el Programa Nacional de Derechos Humanos en México, hospedando la discusión discutiendo... Dos de los 4 redactores fueron consejeros de la CDHDF, Clara Hushiman e Isidro Cisneros. Sergio Aguayo, era un tercero muy cercano en términos de trabajo a mí y a la Comisión, y un cuarto que era Miguel Sarre. Entonces toda esa experiencia Nacional tiene mucha resonancia, eco, influencia.

En ese mismo año se firmó el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre las entidades federativas y la Secretaría de Gobernación (Segob). También se encargaron diagnósticos y programas de derechos humanos en las distintas entidades federativas del país, se estableció el Comité de Seguimiento al Acuerdo Nacional de Derechos Humanos y la OACNUDH propuso la creación de Comités Coordinadores en cada entidad federativa para dar seguimiento a la elaboración y vigilar la creación de diagnósticos y programas en derechos humanos en los estados de la República.

Por un lado, los compromisos internacionales y los nacionales derivados de éstos, y por otro las instituciones tanto nacionales (gobiernos locales, sociedad civil) como internacionales (OACNUDH) tenían las herramientas jurídicas, metodológicas y experiencia nacional para el logro de los objetivos a nivel local. En 2006 fue cuando la OACNUDH estableció contacto con los distintos

⁷⁵ En el marco del Plan Nacional en derechos humanos o su homónimo en México: Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) se realizó un segundo programa PNDH 2008-2012 enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

⁷⁶ Entrevista con Emilio Álvarez Icaza, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal durante el periodo 2001-2009. Integrante del Comité Coordinador del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2007 a 2009 durante la realización del primer Diagnóstico y Programa. La entrevista se realizó el 20 de junio de 2017 a las 12:00 pm. en un café abajo del Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos) y duró 55 minutos. (Véase la entrevista completa en el Anexo 1)

organismos gubernamentales⁷⁷ del Distrito Federal para la conformación del Comité Coordinador. Sin embargo, sumergidos en las elecciones para el cambio de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, fue hasta noviembre de ese año con Marcelo Luis Ebrard Casaubon cuando el Gobierno del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal asumieron el compromiso de llevar a cabo la propuesta de la OACNUDH. Al respecto Álvarez menciona:

Yo estaba todavía al nivel nacional, pues un poco el desafío era cómo lo bajamos a lo local. Hubo muy poco eco el diálogo con el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, fue muy difícil. Vino un momento de polarización en el país, que se puede ejemplificar con el tema del desafuero del jefe de Gobierno o luego el intento de desafuero y luego la campaña política.[...] Él no acompañaba, no entendía, no hizo suya la Agenda de Política Pública en Derechos Humanos, ni siquiera una agenda *abarcativa*, una agenda holística. Por ejemplo, de los cuatro informes que yo presenté cuando él fue jefe de Gobierno, solo fue a uno. Cuando entró Alejandro Encinas, empezaron los primeros ejercicios de hacer un Diagnóstico con la CDHDF y el segundo representante de la OACNUDH que fue Amerigo. Nosotros ya teníamos una agenda de cooperación muy elaborada con la Oficina, y en la CDHDF habíamos incorporado estándares internacionales.[...] De manera que en el referente internacional había una relación de mucha confianza. Se intentó un primer ejercicio en la administración de Alejandro Encinas que fracasó por la polarización de las elecciones del 2006 y que luego terminó con la protesta del bloqueo en la Avenida Reforma esencialmente por el PRD y sus aliados. Eso acabó aún más en la tensión cuando la CDHDF consideró que esa expresión desde parte del Gobierno podría implicar violaciones a Derechos Humanos, entonces ya no hubo un contexto propicio. Fue una grande sorpresa encontrar que el nuevo Jefe de Gobierno, que había sido Jefe de la Policía, acompañara la propuesta de empezar a trabajar. Su llegada al Gobierno, fue acompañada de expresiones de diálogo con la CDHDF y entonces pudimos empezar a encontrar terreno común, entre el alto comisionado y la CDHDF, invitando al Gobierno de la Ciudad e invitando a la Asamblea. En ese espacio se convino que el alto comisionado generaría una convocatoria para que participara la sociedad civil. Y no fuera ninguno de los actores públicos y fuera más un garante de confianza para las organizaciones de la sociedad civil. Entonces así es como en estas influencias, procesos macro, diálogos en confianza, política con actores que reconocían y un contexto donde se entendió el tema de la política Pública. Eso fue un momento muy a favor para poder construir el tema de brincar del caso a la causa y entonces de ahí vino el Diagnóstico.

Además de la disposición del Jefe de Gobierno en 2007, también hubo influencia internacional, una sociedad civil que decidió asumir su papel con mucho más protagonismo y la entrada de las universidades en el espacio decisorio. Sobre lo anterior María Elena Lugo del Castillo⁷⁸ menciona:

⁷⁷ El Gobierno del Distrito Federal (GDF), la Asamblea Legislativa del Distrito federal (ALDF), la Comisión de derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF).

⁷⁸ Entrevista con María Elena Lugo del Castillo del Poder Judicial del D.F. Es Directora Ejecutiva de orientación Ciudadana y Derechos Humanos del Poder Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Ha sido integrante del Comité Coordinador durante el periodo 2007-2010. Miembro del Comité de Seguimiento y Evaluación desde 2011 (CSyE) y durante la Actualización

[...] cuando surge el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos en 2007 fue porque sí había mucho acuerdo político. Porque sin él no se pudo haber dado. En ese momento cuando estaba Marcelo Ebrard, cuando estaba Emilio Álvarez Icaza, cuando estaba también el Magistrado Edgar Elías. Arroparon muy bien la verdad, fue muy criticado por el volumen en que sale pero la verdad que como en ningún otro estado de la República se presenta porque aquí los 3 órganos de gobierno, la verdad ha arropado desde academia y sociedad civil. Me parece que fue un ejercicio fundamental que la verdad dio como un eje y un parte aguas a la propia ciudad, para ver hacia dónde nos íbamos a guiar en materia de Derechos Humanos. Me parece algo de verdad trascendente porque insisto, se combinaron los tres órganos de gobierno. Que puede ser muy criticable, que la redacción que lo que sea, pero sí se hizo un gran compromiso político desde las tres vertientes. Y mezclarlo con la Comisión de Derechos Humanos, más sociedad civil y Academia; porque aparte pues la Academia estaba también muy bien representada. No digo porque las de ahora no, pero yo creo que iba de verdad, fue un acompañamiento muy importante.

La creación de un Comité Coordinador sería el primer paso para la organización y participación de los actores involucrados y responsables de la implementación tanto del Diagnóstico como del Programa. El Comité Coordinador fue un espacio plural e interinstitucional. Álvarez señala:

Se acordó por un asunto como de responsabilidad en la ejecución del Programa, la integración del Comité. Es decir, nos parece y nos parecía indispensable, pero a la hora de la ejecución de la Política Pública quien tendría que hacer eso era el Gobierno de la Ciudad. Entonces inclusive cuando tu revisas las metas que quedaron en el programa, eso te lo explica, entonces siempre había mucha tensión en el Gobierno para decir “no podemos hacer un órgano paritario si los que vamos a implementar somos nosotros.” “No podemos pensar un comité sin la sociedad civil, pero ellos no son los que van a implementar”. Entonces esa discusión de integración estuvo cruzada por la implementación y ahí se convino en un elemento que también ayudara a superar las desconfianzas políticas, que no se viera esto como una trampa...que permitiría legitimar y que no fuera dicen en México la expresión “Gato encerrado.”, que el Gobierno se metiera en un asunto donde iba a ser un linchamiento y no pudiera tener una salida. Hasta que se convencieron que no era un mecanismo para atacar al Gobierno, sino era un mecanismo muy novedoso en política pública. [...] decíamos a manera de broma, que era bien plural con las corrientes que gobernaban en la Ciudad. Porque la Asamblea era de una expresión política diferente a la que gobernaba en la Jefatura de Gobierno y además estuvieron los partidos de oposición. En ese término, esos fueron los contextos y antecedentes que llevaron a tener condición para hacer un acuerdo político que se hizo un acuerdo para hacer el Comité Coordinador.

En otros Estados de la república mexicana como Chiapas, Guerrero y Chihuahua, se intentaron realizar ejercicios similares de creación de un Comité Coordinador, no obstante la falta de soporte institucional no permitió que se llevarán a cabo de manera exitosa. Por lo contrario, en el caso del Distrito federal

del DPDHCDMX. A la fecha, forman parte del CSyE. La entrevista se realizó el 11 de octubre de 2017 a las 11:00 am. En las instalaciones del TSJCDMX y duró 46 minutos. (Véase la entrevista completa en Anexo 2)

uno de los elementos fundamentales para la construcción del espacio fue el soporte institucional de la CDHDF. Al respecto Álvarez menciona:

Una diferencia significativa fue que en el Distrito Federal la Comisión fue el piso. Eso hizo total la diferencia porque entonces hubo condición de soporte institucional, de presupuesto, de acción y entonces el tema del Diagnóstico se convirtió como una parte vital del trabajo de la instancia de la Comisión encargada para esa discusión, que fue la Secretaría Técnica de la CDHDF. [...] Y se previó que en el área de la Secretaría Técnica debería integrarse un equipo para ese fin. O sea, se asumió como parte del que hacer institucional, eso significó también que el Secretario Técnico de la Comisión asumiera la Secretaría Técnica. Convenimos que había un espacio de coordinación donde estábamos los titulares, donde se hacían los acuerdos, Macros, el Jefe de Gobierno el, Presidente de Tribunal, el presidente de la Comisión de gobierno, el Presidente de la Comisión, inclusive llegó un momento que llegaron ir presidentes de otros órganos, tribunales u otros órganos autónomos y los que venimos de la Organización Civil en un Comité. Inclusive con sus propias reglas. Entonces se incorporó como parte del Programa de Trabajo lo que se conoce como Programa operativo anual, se le asignó una partida presupuestal y hubo espacio y condición para las reuniones entonces la CDHDF fue el piso. Ahí nos reuníamos, por eso, porque se convirtió parte del desarrollo institucional y de la visión del quehacer de la Comisión. Y el alto comisionado era un observador, pero era un observador activo, no era un observador pasivo. La Comisión puso el piso, para las reuniones, para el café, para salarios, para un equipo que animara el seguimiento y luego hasta la discusión de qué hacer, la discusión metodológica, fue una institución muy complicada, muy complicada de qué íbamos a diagnosticar, cómo lo íbamos a diagnosticar. Fueron meses de discusión.

En marzo de 2007 los representantes de los tres poderes del Distrito Federal junto con la Comisión de Derechos Humanos y el representante de la OACNUDH en México acordaron la conformación del Comité Coordinador. Asimismo, que la Secretaría Técnica quedara a cargo de la CDHDF. Durante ese mes la OACNUDH emitió una convocatoria para que Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) e instituciones académicas se integren al Comité. Sobre lo mencionado María Elena Hernández Lara⁷⁹ señala:

La Redim estuvo desde 2007 más o menos trabajando junto con la Comisión de Derechos Humanos. La primera parte, la parte antes del Programa la parte que dio origen al Diagnóstico y posteriormente al Programa y a la Ley. Entonces desde el inicio fue parte de las organizaciones que empezaron a coordinarse para poder sacar esto avante, como atendiendo una propuesta y convocatoria del Alto Comisionado de las Naciones Unidas que estaba interesado en que esta parte del programa saliera junto con el entonces Jefe de Gobierno.

En el caso de las instituciones académicas la Facultad Latinoamericana en

⁷⁹ Entrevista con María Elena Hernández Lara de la REDIM: Red por los Derechos de la Infancia en México. Miembro del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) durante la Actualización del DPDHCDMX. En el momento de la entrevista la REDIM formaba parte del CSyE. María Elena Hernández Lara fue suplente de la REDIM en el CSyE durante el periodo 2015-2017. La entrevista se realizó el 6 de octubre de 2017 a las 10:00 am. en la terraza de la cafetería de las instalaciones de la REDIM y duró 1 hora. (Véase la entrevista completa en Anexo 3)

Ciencias Sociales – México (FLACSO) y la Universidad Panamericana (UP) conformaron el Comité. Para las OSC, tres conformaron el Comité de forma permanente tanto para el Diagnóstico como para el Programa: Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., el Grupo de Información en Reproducción Elegida A.C. (GIRE) y la Red de Derechos de la Infancia en México (Redim). Otras conformaron las suplentes, sin embargo algunas fueron cediendo su lugar para que otras pudieran participar. Posteriormente, Católica por el Derecho a Decidir y DECA Equipo Pueblo⁸⁰ se integraron en el programa como representante de las Organizaciones Sociales y Civiles en calidad de suplentes.

En suma, algunas de las condiciones más importantes que favorecieron la creación del Comité Coordinador fueron: 1. Contar con marcos regulatorios propicios para la participación ciudadana, 2. Contar con una normatividad vigente para la exigibilidad y justiciabilidad del objeto de la política pública, 3. Contar con experiencias interinstitucionales similares o antecedentes directos, 4. Tener voluntad y acuerdos políticos entre los diferentes actores, 5. Contar con el protagonismo, compromiso y disposición de la sociedad civil y todos los demás actores gubernamentales o académicos, 6. Diseñar un espacio plural, integrador, legítimo y vinculante.

1.2. Condiciones necesarias para su funcionamiento y eficiencia

Existieron muchas condiciones que favorecieron el funcionamiento y eficiencia del espacio decisorio conocido como Comité Coordinador, desde la creación de mecanismos o espacios paralelos para la intermediación, hasta las formas de toma de decisiones dentro del espacio decisorio.

El tema del presupuesto no parece haber sido un impedimento inicial para la construcción y funcionamiento del espacio, ya que durante los primeros meses muchas entidades gubernamentales y sociales acobijaron e invirtieron recursos propios en esta nueva iniciativa. Rápidamente la falta de claridad en el presupuesto de egreso de la política pública fragilizó su estructura burocrática y su lógica organizativa. De ahí que, sin duda, la delimitación y utilización del

⁸⁰ DECA Equipo Pueblo: Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios, Equipo Pueblo

presupuesto para fines estrictamente operativos nos parece fundamental para el funcionamiento y eficiencia del espacio decisorio. En relación con lo anterior Elizabeth Placido⁸¹ nos mencionó: “En todo este proceso desde el Diagnóstico se le destinaban a las organizaciones algún presupuesto para que ellas hicieran este tipo de apertura a las participaciones en el CCOSC. Se le llegó a dar 100,000 pesos la primera vez, y entonces ahí era para hacer los foros, las mesas, hizo una página Web, una base de datos, contratábamos a una persona que nos asistía a las reuniones, hacía minuta, nos ayudaba, etc.”

Asimismo, parece ineludible que todos los actores interinstitucionales tengan voz y voto para establecer dialogo, generar consensos y tomar acuerdos. Lo anterior con el fin de dejar en claro las coincidencia y diferencias entre todos los actores. Así pues, la pluralidad de actores, opiniones e intereses alimenta y enriquece la deliberación y la toma de decisiones, por lo que la conservación de la autonomía de las instituciones involucradas es imprescindible. Las organizaciones de la sociedad civil reconocen su participación y el nuevo camino democrático innovado en aquella política pública. Ana Luisa Nerio Monroy⁸² comenta:

La creación y funcionamiento de un mecanismo de trabajo interinstitucional (Comité Coordinador), ha sido un reto, pero también una experiencia enriquecedora para quienes desde la sociedad civil organizada, hemos constatado que podemos sentarnos en la misma mesa funcionarios públicos, académicos y defensores de derechos humanos para dialogar, tomar acuerdos, generar consensos o dejar en claro diferencias y disensos, sin perder autonomía o independencia, sin dejar de ser una voz crítica”.[...] vale la pena señalar que este es un proceso inédito en el que ninguna de las partes involucradas tenía mucha experiencia. Todo, desde el tipo de mecanismo de articulación, su composición y atribuciones, hasta la metodología de trabajo, era nuevo.

Además, resulta importante que se establezcan mecanismos de articulación entre los actores y los espacios así como una metodología de trabajo transversal y plural. En el caso del Comité Coordinador, se establecieron espacios de

⁸¹ Entrevista con Elizabeth Placido, integrante del Comité Coordinador del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2007 a 2009 desde la perspectiva de las OSC durante la realización del Diagnóstico y Programa. Desde 2017 es Subdirectora de transversalización y Capacitación de la Secretaría Ejecutiva así como Responsable de los Espacios de Participación. La entrevista se realizó el 11 de mayo de 2017 a las 10:30 am. en un café cerca de las oficinas del DPDHDF y duró 1 hora 20 minutos. (Véase la entrevista completa en Anexo 4)

⁸² Cuestionario realizado con Ana Luisa Nerio Monroy el 8 de marzo del 2010. Ella fue coordinadora general del Centro Vitoria y participó en las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Coordinador durante el periodo 2007-2009. (Véase el cuestionario completo en Anexo 5)

articulación tales como las mesas intersectoriales o el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles. También se establecieron roles y responsabilidades institucionales así como una agenda y un cronograma de trabajo (Diagnóstico, 2008). Desde la sociedad civil también era importante tener representantes en el Comité Coordinador con trayectoria y experiencia en la defensa de los derechos humanos. Sobre el particular María Elena menciona:

En realidad lo que tiene riqueza por así decirlo es que hay una amplia participación de la sociedad civil, pero también conocemos que la sociedad civil es algo, una categoría, que encierra demasiadas visiones, concepciones y perspectivas entonces para nosotros era importante que fueran personas que están comprometidas con la defensa de derechos y que entienden también que implica el enfoque de derechos humanos quienes ocuparan esos espacios de toma de decisiones, que no fuera cualquier tipo de organización de la sociedad civil.

Finalmente, los espacios intermedios (el CCOSC) o los espacios de discusión informales también permitieron el funcionamiento y eficiencia en la toma de decisiones. Álvarez menciona 3 niveles de decisiones. La primera de los titulares que tenían las grandes definiciones, dentro del Comité Coordinador para tomar decisiones públicas o fuera del Comité de manera informal para empujar o acelerar los procesos. La segunda los representantes cotidianos dentro del Comité Coordinador que en realidad operaban y gestionaban las decisiones intermediadas. La tercer que eran los diálogos informales. Sobre lo anterior Álvarez comenta: “Esos diálogos informales, según la naturaleza, tenían distintos protagonismos ahí jugaron un papel clave, los representantes de segundo nivel, el Secretario Técnico de la CDHDF, el Sub-Secretario de Gobierno, el representante del alto comisionado, porque cuando encontraban nudos. Ellos resolvían o subían el problema a la Agenda a los titulares de los organismos.”

También existieron encuentros intermedios entre el CCOSC y los miembros del Comité Coordinador, no sólo para el Diagnóstico y el Programa sino también en el marco de sus agendas institucionales. Álvarez menciona: “Ellos tenían sus propias dinámicas en construcción de acuerdos y desacuerdos. No fue un proceso lineal y un día de campo. O sea, había muchas discusiones. En algunas ocasiones sí había encuentros con el CCOSC, no sólo en el marco del Diagnóstico sino que teníamos Agenda para muchos actores. Teníamos espacios paralelos de diálogos sobre el tema del Diagnóstico no formales pero sí reales.”

1.3. El Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC)

Como herramienta para la colaboración, integración y participación de un mayor número de Organizaciones de la Sociedad Civil, las organizaciones sociales titulares y suplentes del Comité Coordinador decidieron constituirse en un consejo consultivo y reunirse continuamente y paralelamente al Comité Coordinador para discutir, compartir información y analizar situaciones adversas al Diagnóstico y Programa o dificultades propias de las OSC. El CCOSC realizó entrevistas a expertos así como foros de discusión con otras organizaciones. Participaron en la redacción de varios documentos preliminares y algunas OSC⁸³ en el análisis y redacción de ciertos capítulos junto con instituciones académicas. A su vez, diversas redes de organizaciones sociales participaron en temas relativos a sus especialidades o centros de interés.

Es importante destacar la participación del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A.C. como suplente de la Red por los Derechos de la Infancia en México durante toda la elaboración de los dos documentos. Es más, el Vitoria estuvo a cargo de la Secretaría Técnica (ST) del CCOSC encargado de entablar relaciones multilaterales con asociaciones civiles no incluidas en el Comité Coordinador pero con voluntad de participar en el proceso. Al respecto Placido menciona: “otro mecanismo que estaba era el CCOSC, el Consejo Consultivo de Organizaciones de Sociedad Civil donde sólo las organizaciones integrantes del CC se organizaban. Ese mecanismo se crea por las organizaciones, no tiene ningún asidero de convenio y demás pero se crea para ampliar la participación.” Como Secretaría el Centro Vitoria organizó dos foros durante el Diagnóstico, invitando a las OSC interesadas en el proceso e informar de los avances, recibir retroalimentación y buscar organizaciones que

⁸³ Es de notar que varias OSC participaron de forma directa o indirecta en los procesos de colecta de información, discusión, análisis, redacción de textos. El *Diagnóstico* destaca la participación de: Artículo XIX, Asociación Mundial de Radios Comunitarias, A.C. (Amarc), Centro Transitorio de Capacitación y Educación Recreativa El Caracol, A.C., Centro Nacional de Comunicación Social, A.C. (Cencos) y Sin Fronteras, I.A.P.

colaboren con el Comité Consultivo de las OSC. También durante el proceso de elaboración del *Programa* se hicieron diversos foros⁸⁴. Al respecto Nerio señala:

Desde julio de 2007 cuando a iniciativa de nuestro Director, Miguel Concha Malo se formó esta articulación de organizaciones a la que se nombró Consejo Consultivo de las Organizaciones de la Sociedad Civil del D.F, (CCOSC), el Centro Vitoria asumió la ST. Esta ST se mantuvo hasta agosto de 2009 cuando se presentó el Programa y al cambiar la dinámica de trabajo la ST no se disolvió formalmente pero en los hechos dejó de funcionar ya que la lógica de trabajo fue distinta en el Comité de transición camino al Mecanismo de Evaluación y Seguimiento, que está por instalarse en marzo o abril de 2010.

La participación de las organizaciones consistió en ser un contrapeso ante los tres órdenes de gobierno. Trabajaron por ser un “puente” entre el Comité Coordinador y las organizaciones civiles porque contribuyeron a la difusión del proceso y fomentaron la participación de las organizaciones en el aporte de contenidos. Nerio comenta: “De esta forma la contribución del CCOSC consistió en difundir el Diagnóstico, informar sobre el proceso de elaboración del Programa e impulsar la participación de las organizaciones civiles y sociales radicadas o con trabajo en la Ciudad de México, en la elaboración de estrategias, actividades y contenidos.”

Algunas de las diversas actividades del CCOSC fueron: 1. Participar activamente y de forma comprometida en un proceso que se inició desde la elaboración del Diagnóstico, 2. Elaborar boletines informativos, los cuales se han distribuido a más de 80 organizaciones civiles, 3. Organizar, moderar y coordinar foros y talleres con servidores públicos, 4. Elaborar documentos metodológicos y propuestas para la realización de diagnósticos, 5. Garantizar la participación de OSC en las mesas intersectoriales mediante convocatorias; tomar relatorías y coordinar diversas mesas. 6. Diseñar propuestas de contenido para la Ley de Derechos Humanos para el Distrito Federal, 7. Realizar propuestas de indicadores, 8. Mantener una relación con la Secretaría de Finanzas para lo relacionado con el presupuesto así como diseñar la guía para la elaboración del presupuesto del gobierno con perspectiva de derechos humanos, 9. Cabildear con assembleístas (Víctor Hugo Círigo y Sergio Zedillo -integrante de la Comisión de DDHH; PANAL- Xiu Tenorio; Socialdemócrata - Pérez Correa; y PRI - Chirino)

⁸⁴ 13 y 14 de octubre del 2008 « Foro de OSC para la difusión del Diagnóstico y la retroalimentación de las matrices del Programa ». 20 y 29 de enero del 2009 « Foro de OSC para revisión de la ley». El 4 de diciembre del 2009 «Foro CCOSC – Presentación PDHDF y convocatoria ».

con el fin de procurar su presencia en el CC, 10. Participar en reuniones de presentación del Diagnóstico y del proceso del Programa con la OACNUDH de Ginebra; jefes delegacionales, senadores y diputados federales; jueces y magistrados del TSJDF, 11. Contactar a la Procuraduría Social del Distrito Federal. (Prosoc) para difundir el Diagnóstico y el proceso del Programa, 12. Realizar la presentación del capítulo de discriminación ante el Consejo para Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal y presentó ante el Observatorio Ciudadano del Distrito Federal el Diagnóstico de Derechos Humanos, 13. Estar presente en las dos reuniones con los titulares del Comité Coordinador en la oficina del Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard, exponiendo sus avances (Comité Coordinador, 2008). En relación con las actividades del CCOSC, Nerio comenta:

El Centro Vitoria fue una de las seis organizaciones de la sociedad civil que participaron en la elaboración del Diagnóstico y Programa desde que inició el proceso. Nos tocó ser como parte del CCOSC un “puente” entre el Comité Coordinador y otras organizaciones de la sociedad civil para recabar información para el Diagnóstico, organizar foros, sesiones informativas, sistematizar la información redactar y revisar borradores de los capítulos del Diagnóstico y para difundir el proceso de elaboración de éste y luego del Programa. Ya en el Programa nos tocó realizar propuestas de política pública y trabajar junto con el resto del Comité en la elaboración, revisión y aprobación de las matrices que sirvieron para elaborar el Programa. Aportamos como sociedad civil una visión más crítica de la situación de los derechos humanos en la ciudad y fuimos voz para las preocupaciones de otras organizaciones sobre la situación de los derechos humanos y sobre propuestas de políticas públicas par mejorar la situación de éstos.

Durante el periodo de transición entre el Comité Coordinador (2007-2010) y el Comité de Seguimiento y Evaluación (2011-a la fecha) la figura del CCOSC cambió y pasó de ser una red de organizaciones satélite del DPDHDF a un representante formal del Comité de Seguimiento. En esa transición varias organizaciones se retiraron del Consejo Consultivo y el esquema de trabajo se modificó. Finalmente, este mecanismo desapareció del nuevo Comité en 2011. Al respecto Placido nos explica:

Cuando se institucionaliza el proceso, hay un proceso de institucionalización. Deja de haber estos convenios y se genera la ley y se pasa a instalar oficialmente el Comité de Seguimiento. En esa transición las organizaciones propusieron que hubiera 4 lugares en el Comité. Yo de lo que recuerdo es que sale el primer Comité fundacional y entra Gestión Social y Cooperación A.C (GESOC), el Instituto Mexicano de Derechos Humanos, Propuesta Cívica y sigue habiendo un lugar para el CCOSC. Sigue manteniendo está rotación de 5 organizaciones. Lo menciono porque todo este proceso es parte de la institucionalización, se crea la ley, se diseña como va a ser la Secretaría Ejecutiva, el MSyE. Cuando viene la ley es cuando se propone un cuarto lugar. Es decir habría 3 nuevas organizaciones y el cuarto lo seguiría manteniendo para el CCOSC en está lógica de que haya una transmisión de experiencias de relevo al siguiente Comité. Entonces eso

digamos en términos de organizaciones. Pero en el Comité Coordinador construíamos mucho colectivamente en el Segundo Comité no había tanta afinidades, el consejo consultivo seguía su dinámica y creo que más bien hubo un distanciamiento con Propuestas Cívicas y con GESOC. Aunque sí había reuniones para acordar al final, el CCOSC seguía reuniéndose en reuniones y seguía, pero con acuerdos que tenía el mecanismo consultivo después interfería con nosotros tres. Eso también pasó en esa composición y ahorita el Comité de Seguimiento tiene otra composición totalmente distinta. CCOSC desapareció básicamente cuando sale GESOC. Ese último Comité ahí desaparece y yo creo que no hubo transmisión de lo que era el CCOSC ni del papel que era ser sociedad civil en el Comité. Cuando entran las nuevas organizaciones creo que esa transición, ese de pase de estafeta no se dio.

1.4. Las mesas sectoriales e intersectoriales (2007-2009)

Las mesas sectoriales e intersectoriales se crearon como espacios plurales de intermediación y mecanismo de recolección de datos, visiones y propuestas. En estas mesas se reunían, por una parte múltiples organizaciones sociales y civiles, por otra representantes de las entidades gubernamentales especializadas en las temáticas propuestas. Finalmente se hacían mesas en conjunto o intersectoriales. Cada derecho y grupo de población sostuvo diversas mesas sectoriales e intersectoriales. Sobre lo anterior Placido menciona:

Siempre la formación fueron foros, mesas de consulta y en el Programa se siguió la misma fórmula. De los que recuerdo se hicieron 1 foro con sociedad civil, se hacían mesas de trabajo. Intentaban ser participativos y que no fueran sólo expositivos sino que también hubiera trabajos que generaran propuestas. Después estaban los foros con los propios entes públicos que también venían un poco a acercar para saber cómo estaba la política que ellos estaban implementando. Después se hacían foros en conjunto, ya no separados.

Estas mesas de trabajo generaron mucha información para la realización del Diagnóstico y Programa, no obstante la toma de decisiones derivada de estos espacios de intermediación no fue fácil. No siempre se tuvo claro qué información era la adecuada o qué propuesta tenía que ir plasmada en las líneas de acción del programa. Placido comenta:

Hubo muchos foros, teníamos un montón de información y de repente no sabíamos que hacer con ella y cómo organizarla. Había un debate de cómo decidíamos qué propuestas sí que propuestas no. Eso nunca se logró solucionar. De repente era véngase todo y qué hacemos cuando hay una propuesta. Entonces había debate de “Yo no me siento con la legitimidad de decirle a las especialistas del Derecho no va a ir su tema y otros sí. Entonces algunos temas pues se solucionaban, pues así.

Para la realización del programa se realizaron diversas mesas intersectoriales en las que participó el sector académico. Para la realización de estas mesas se realizaban matrices para su discusión en estos espacios deliberativos. En estas

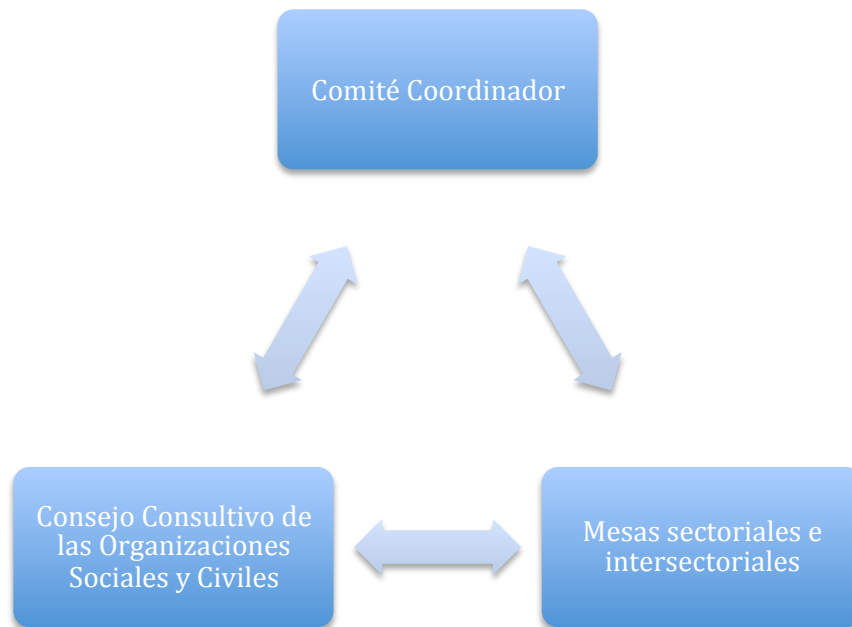
mesas sí se tomaban determinaciones consensuales más en forma sobre qué líneas de acción debían estar en el documento final. Sobre lo anterior Placido menciona:

Se armó la matriz que básicamente era retomar la problemática, retomar todas las propuestas que se estaban haciendo y después poner gentes responsables, poner una columna de comentarios y se hicieron mesas intersectoriales. Al final quedaron mesas como de 20 sí con perfiles de academia, con perfiles de 3 o 4 organizaciones especialistas del tema y entes públicos y se hicieron mesas intersectoriales con esas matrices. Esa matriz se mandaba previamente, se revisaba en las reuniones de las mesas intersectoriales y de ahí surgieron las líneas de acciones finales del programa.

Sobre el particular también Álvarez comenta: “Cuando en el programa se hicieron las mesas de expertos que participaron más de 800 personas en esas mesas, ahí sí participó mucha gente, porque fue invitación en su condición de experto. Entonces llegaron para derechos políticos, para el tema del medio ambiente, para el tema del agua, por el tema de la salud. Entonces sí llegaron muchos actores en este desdoble de expertos nacionales y locales.”

En suma, la participación sectorial e intersectorial se realizó a través de mecanismos de participación tales como los foros o las mesas de trabajo. Durante 2 años estos fueron los espacios para la intermediación y la deliberación. En estos espacios también se tomaron decisiones intermedias en relación con la validez de los diagnósticos y la pertinencia de las líneas de acción propuestas. Junto con el Consejo Consultivo y el Comité Coordinador, las mesas intersectoriales formaban una conjunción de espacios decisorios de intermediación y deliberación capaces de llevar a cabo una propuesta de política pública como se resume en el esquema 3.2.

Esquema 3.2: Interrelación de los espacios decisorios de intermediación y deliberación durante el periodo 2007-2010



Fuente: Elaboración propia

1.5. Consideraciones finales

Como resultados del proceso de conformación del Comité Coordinador, de los trabajos intersectoriales y del trabajo consensual entre las distintas partes se presentó el 7 de mayo de 2008 el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (Comité Coordinador, DDHDF 2008) y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal el 25 de agosto de 2009 (Comité Coordinador, PDHDF 2009). Desde la perspectiva de los derechos humanos el Diagnóstico y Programa se enmarcan en las estrategias de acción del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, sin embargo el PDHDF también considera metas de largo plazo que rebasan los límites sexenales y promueven una política local de alcance Estatal.

Debido a la amplitud del proceso, las OSC se han visto rebasadas. Existieron problemas en cuanto al financiamiento⁸⁵ y recursos humanos

⁸⁵ A pesar de que la CDHDF gestionara recursos financieros para apoyar el trabajo de las OSC, éstos fueron insuficientes.

desplegados para dar seguimiento a una política pública que se subdivide en varios procesos simultáneos; implicando gastos, múltiples tareas, tiempo y reuniones constantes. Según Nerio:

Es significativo que el Distrito Federal sea la primera, y hasta la fecha, la única entidad del país y del Mundo, que cuenta con un Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos. Sin embargo, no todo ha sido miel sobre hojuelas, han habido momentos de mucha tensión, malos entendidos, compromisos no cumplidos, y toma de acuerdos y decisiones entre o por parte de algunos actores, en los que particularmente las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), nos hemos visto excluidas. Como todo proceso colectivo, no siempre los acuerdos se consiguieron por consenso, había que dialogar mucho y presentar argumentos. [...] En cuanto a las negociaciones entre algunas instituciones, hubo varios sucesos, por ejemplo, el Gobierno del Distrito Federal acordó con la CDHDF que no se presentaría la Ley de Derechos Humanos a la Asamblea Legislativa en el periodo que correspondía al 2009, y nos lo informaron al Comité semanas después, sin consultarnos, cuando las OSC invirtieron meses en hacer una propuesta de contenidos a la Ley, por ejemplo.

Por falta de difusión y tiempo en la convocatoria, sólo siete organizaciones de la sociedad civil se postularon para formar parte del Comité Coordinador. En un principio las OSC fueron reticentes en participar en esta política pública, ya que durante varios años la presencia de un gobierno de izquierda en la ciudad (Partido de la Revolución Democrática), creó la falsa idea de que los derechos humanos no se vulneraban. Muchas se enfocaron en vigilar las acciones del gobierno federal pero no a nivel local. También fueron reticentes en cuanto a la inversión en tiempo, en recursos humanos y económicos que implica participar en cualquier espacio de articulación intersectorial.

Además, la historia misma de la participación social en estos espacios o mecanismos de participación había resultado poco convincente y las OSC temían otra mala experiencia. Algunas problemáticas surgieron a la hora de establecer cuáles serían las OSC titulares y suplentes. No por falta de consenso entre ellas, sino porque la carga de trabajo resultaba muy grande para todas. El compromiso y responsabilidad era muy grande, por lo mismo dos de las suplentes renunciaron a los cuantos meses de haber iniciado el proceso. Asimismo, el mecanismo de elección de Organizaciones Sociales y Civiles resultó incómodo, ya que la convocatoria de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos no planteaba ninguna metodología. En un artículo publicado

en “Contralínea” el 7 de febrero del 2010, el Doctor Miguel Concha Malo⁸⁶ señala:

El proceso de elaboración del Diagnóstico y Programa ha sido sin duda sumamente complejo por su novedad y por la diversidad de actores que en él hemos participado. Como ya se ha señalado, no ha estado exento de tropiezos. Reiteramos que con todo y los problemas enfrentados, algunas organizaciones civiles decidimos apostarle a la posibilidad de incidir en las políticas públicas del D.F. mediante el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa, sin dejar de reconocer ni ejercer nuestro derecho a utilizar otros medios o mecanismos para promover, difundir y defender los derechos humanos. Seguimos creyendo en la posibilidad de que en esta ciudad se hagan las cosas de manera distinta. Ya hay avances, el Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del D.F, son, entre otros, ejemplo de ello.

Finalmente, la experiencia del Diagnóstico (2008) y Programa (2009) así como los mecanismos de participación intersectorial, la estructura del Comité Coordinador y la creación del CCOSC como espacio de intermediación fueron ejemplo para México. Es más, este modelo de creación de política pública tuvo eco a nivel internacional. Álvarez menciona:

Fue el primero espacio en su tipo en el país que luego fue utilizado como modelo en Colombia, en Honduras, en Corea del Sur. Yo fui a un par de reuniones en Ginebra, para hablar de este modelo, fuimos a la Comisión Interamericana a presentar el Diagnóstico, fuimos el Jefe de Gobierno, el Presidente del tribunal, fui yo, fuimos con diputados de la oposición a presentar y los comisionados nos dijeron es poco usual que la comisión felicitará, pero los queremos felicitar. El Diagnóstico se presentó en Washington en la comisión Interamericana y en una sesión paralela en el marco del consejo de Derechos de Naciones Unidas. Empezó a tomar un carácter emblemático. Para mí fue una enorme sorpresa cuando voy a Honduras y veo que fue el ejemplo en Colombia y en Brasil y en Santiago de Chile y en Corea del Sur.[...] Uno de los grandes beneficios o virtudes que eso generó fue el desarrollo de una capacidad dialogal de actores muy diversos, fue un grande beneficio en términos de cultura democrática. Eso lo valoro de manera positiva. Para mí es una de los puntos más valiosos del diagnóstico, gente muy diversa, gente muy distinta, que tuviera que sentarse a platicar, a hablar y tener objetivos comunes y el programa del documento es un documento que llevó mucho tiempo. Que no hubiera podido salir si no hay recursos, si no hay voluntad, si no hay participación.[...]Yo lo valoro eso como un ejercicio de construcción de ciudadanía y de cultura democrática muy valiosa y que ha determinado la Ley. O sea intentamos, hicimos lo posible por que fuera una política de estado pero si los actores estatales no lo ven como propio pues es difícil. La ley no es eficiente y suficiente para garantizar su cumplimiento.

2. Contextualización: El Comité de Seguimiento y Evaluación como Espacio Decisorio de Intermediación Deliberativa (2010-2017)

En este apartado contextualizaremos el proceso de actualización del Diagnóstico y Programa a través del Comité de Seguimiento y Evaluación. Es importante mencionar que el Comité de Seguimiento y Evaluación no es el único espacio

⁸⁶ El Doctor Miguel Concha Malo es presidente del Centro Vitoria y parte del Consejo Directivo de DECA Equipo Pueblo.

existente durante este proceso, no obstante sí conforma el espacio decisorio final. Además, existieron espacios de intermediación y deliberación como los Espacio de Participación (EP). En este apartado nos parece importante aclarar en qué medida se articula el CSyE con otros espacios de participación e interlocución no necesariamente durante el proceso de actualización sino durante su periodo de gestión. Esto, sin duda, nos permite contextualizar al CSyE para analizar los espacios de participación creados exclusivamente para la ADPDHCDMX y entender los procesos de construcción y operacionalización.

La línea del tiempo presentada a continuación señala las fases más importantes del proceso de construcción y reorganización de la política pública. Como parte fundamental de los procesos de construcción y operacionalización de los espacios decisorios de esta política pública, haremos referencia a algunos elementos aquí presentados.

Línea del tiempo 3.3: Fases del proceso de construcción y reorganización del DPDHDF



Fuente: Elaboración propia

2.1. Condiciones para la construcción de un espacio decisorio

La creación del Comité de Seguimiento y Evaluación se enmarcó en un contexto muy distinto al del Comité Coordinador. Por una parte el nuevo titular del Ejecutivo parece no haber acogido la política pública con tanto interés, además del conflicto político entre el ex-titular y el nuevo Jefe de Gobierno. Al respecto Álvarez menciona:

Hubo un cambio de Jefe de Gobierno. El nuevo Jefe de Gobierno no asumió el Programa como propio. Lo vio como una herencia maldita, una herencia política. Y como se peleó con su antecesor, todo lo que venía de él fue mal visto y el programa venía de Marcelo Ebrard. Entonces dentro del conflicto político el programa entró así, entonces el nuevo gobierno no sólo no entendió sino mal vio. Lo vio como herencia no deseada y no lo empezó a atender. No había entendimiento profundo de lo que significaba en términos de política de Estado y al nueva titular de la Comisión menos. Es este entendimiento de que a los organismos no les toca atender la política pública. Entonces los actores básicos asumieron el tema porque había una Ley. Pasa lo que siempre pasa, hay un texto y hay un contexto. Entonces estábamos en un momento mejor contextualmente hablando, vamos a decirlo así: Teníamos una ley, teníamos un programa, teníamos recursos, la tenías que implementar. Pero no había la voluntad de hacerlo ya no había voluntad de hacerlo, ya no había el contexto. Había el texto pero no había el contexto. Y antes estaba el contexto pero se estaba creando el texto.

La transición del Comité Coordinador al Comité de Seguimiento y Evaluación trajo consigo una serie de cambios estructurales muy importante. Desde la institucionalización de la política pública, la creación de la Ley del Programa (2011), hasta los distintos cambios de responsabilidades y estructura de funcionamiento. Por un lado la CDHDF dejó de ocupar la Secretaría Técnica del DPDHDF para pasar a manos de la Secretaría de Gobierno, por otro lado se crean los Espacios de Participación y una Secretaría Ejecutiva a cargo de la logística y gestión de la política pública. En relación con el proceso de institucionalización María Elena Lugo menciona:

No que el proceso se haya complejizado sino más bien viene con otro criterio. Porque el Comité sale de la Comisión de Derechos humanos. Me parece que ahí fue como un primer clic. Y donde creo que empieza a perder un poco de fuerza porque se pasa a Secretaría de Gobierno y creo que ahí sí no estaba tan de acuerdo. Tampoco el Tribunal lo podía arropar, no lo podía arropar la Asamblea, pero bueno lo arropa el Ejecutivo. Ahí creo que eso pierde un poco de credibilidad, creo que se está haciendo mucho, pero sí tendría que estar de una manera autónoma. Porque a fin de cuentas es quien evalúa la política pública. Pero en términos generales yo creo que sí fue una transición bastante adecuada, se generaron los instrumentos normativos de una manera muy rápida, había mucha apertura por parte del Ejecutivo, el Legislativo igual o sea lo apresuró, de ahí que tengamos esta Ley.

Además, dentro del proceso de institucionalización también se suman más espacios para la sociedad civil dentro del CSyE. Con la aprobación de la Ley en 2011, pasan de tener 3 lugares para su participación a ocupar 4 espacios decisorios. Asimismo, la academia pasa de 2 a 3 espacios decisorios en esta nueva estructura (Ley del Programa, 2011). Con el proceso de institucionalización estas prerrogativas establecidas en convenios o en carta compromiso toman un carácter legal a través de la Ley.

El proceso de transición entre el Comité Coordinador y el Comité de Seguimiento inició con la implementación de los Comités de Seguimiento y las mesas intersectoriales, cuyo fin era dar seguimiento al cumplimiento de las líneas de acción del programa. Además se creó el llamado Equipo Técnico Operativo (ETO) en 2010 con el fin de gestionar y organizar estos trabajos de seguimiento. Placido nos comenta que este proceso de transición estuvo lleno de tropiezos, malos entendidos, falta de definiciones en las funciones, etc. “De verdad fueron dos años muy complicados porque de algo que quedaba muy claro, o sea el Comité tenía muy claro que tenía que llegar a un Programa. Después no tenía claro todo lo demás y como lo fue construyendo fue muy complicado. En un proceso donde ya los actores habían cambiado, la reconfiguración se había dado, se habían perdido ciertas confianzas y había muchas tensiones. Sobretudo técnicas de qué era el seguimiento.”

Las OSC, quienes habían decidido que Moisés Domínguez ocuparía la coordinación del ETO, cuestionaron duramente su gestión y su toma de decisiones. Para subsanar los problemas encontrados en la implementación del programa se creó el Equipo Orientador para el Seguimiento e Implementación (EOSI) y junto con el ETO llevaron a cabo los primeros Comité de Seguimiento y las primeras mesas interinstitucionales. Placido menciona “En los Comités se iba a evaluar y a dar seguimiento y en las mesas se iba a orientar la implementación.” Finalmente, la figura de los Espacios de Participación vinieron a sustituir tanto a los Comités de Seguimiento como a las mesas interinstitucionales, por lo que desaparecieron las figuras del ETO y del EOSI.

2.2. Condiciones necesarias para su funcionamiento y eficiencia

En la actualidad, el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCDMX) opera un presupuesto anual promedio de 11 millones de pesos. Este presupuesto lo gestiona la Secretaría Ejecutiva para la operación del programa. Por acuerdos políticos, usos y costumbres y necesidades operativas también las OSC gozan de una partida presupuestal, aunque ésta no esté estipulado en la Ley del Programa. Sobre lo anterior Placido comenta:

Cuando se institucionaliza la Secretaria Ejecutiva esos 11 millones que eran todo lo que operaba el ETO y el EOSI, con esos 11 millones que eran etiquetados por la Comisión; cuando pasan a ser Ley se crea la Secretaría Ejecutiva como unidad ejecutora de gasto. Ahí esos 11 millones se utilizan para toda la contratación del equipo de operación de la secretaría ejecutiva, pero se mantiene el acuerdo de un dinero para las organizaciones. No esté por ley, no está en el reglamento, la SE no está obligada, sin embargo en la practica las OSC saben que tienen un dinero ahí y entiendo que bueno el año pasado hubo un sub-ejercicio y el anterior hubo un sub-ejercicio. De 100,000 - 200,000 pesos que antes se les daban a las Organizaciones, entiendo que desde 2016 se les daban 500,000 pesos. Es algo que por estos procesos políticos se había acordado y sigue estando.

El Comité de Seguimiento y Evaluación operó de manera similar al Comité Coordinador, no obstante sí podemos encontrar algunas diferencia importante que, sin duda, pudieron tensar o dificultar los acuerdos. Primero, el cambio de liderazgo institucional y su pérdida de autonomía con la creación de la Secretaría Ejecutiva a cargo del Ejecutivo local. Segundo, el cambio y/o aumento de los actores sociales, políticos y académicos dentro del Comité. A la fecha sólo ha tenido continuidad el Tribunal de Justicia de la CDMX a través de María Elena Lugo. Tercero, el cambio de contexto político en 2012 con la llegada del nuevo Jefe de Gobierno. Cuarto, las OSC que participan en el Comité pasan de ser organizaciones de tradición y trayectoria en la defensa de los derechos humanos a organizaciones territoriales o locales. Sobre estas diferencias María Elena Lugo menciona:

Soy la única que queda porque antes estaba con el subsecretario Juan José García Ochoa que ya también salió. Ahora los que están dentro del Comité son otros actores, ya son otras personas. El proceso que ahora se vivió fue distinto, era como más inquieto, que a veces yo decía "no podemos poner tantos peros". A veces era regresar si es que lo podemos considerar así, pero sí nos faltó un poquito más de voluntad política en decir: "construyamos en vez de ponernos trabas". Porque en el primer proceso las cosas fluían muchísimo más rápido, yo sentía que había más voluntad de querer construir.

En esta política pública, la voluntad política resulta ser un parte aguas importante para impulsar o no los espacios de participación dentro del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación. Muchos actores concuerdan en que a partir del 2012, se inició un proceso de cerrazón de los mecanismos de participación interinstitucional en el que, si bien existían las condiciones presupuestal, operativas y legales para el funcionamiento del CSyE no existían los compromisos políticos para incentivar la intermediación y deliberación colectiva. Por lo anterior, los Espacios Participativos estuvieron funcionando de manera intermitente y posteriormente cerrados durante varios años⁸⁷ hasta que finalmente volvieron a funcionar a inicio del 2017. Al respecto Placido menciona:

Yo creo que ahora es un contexto de crisis de Derechos Humanos, es un contexto en donde este gobierno Mancera cerró los Espacios de Participación, de diálogo y comunicación a nivel gobierno con sociedad civil. O sea con su gobierno así inicia, cerrando diálogos. Hay poca confianza ahora, estos cambios de actores, es lo que noto que cambia de los procesos. Y sin embargo también hay más organizaciones locales con agendas distintas que ven en el programa una oportunidad, pero no son estas organizaciones que vienen de trayectorias de defensas de Derechos Humanos o de trayectorias de defensa de “mujeres” por ejemplo. Son organizaciones quizás más territoriales, más de base o tienen otra composición.

Es importante notar que durante el periodo 2012-2015 se vivieron tensiones importantes entre los actores del MSyE. El Comité de Seguimiento y Evaluación integrado, entre otros, por la Subsecretaría de Gobierno no veía con buenos ojos los trabajos de la Secretaría Ejecutiva. Además, los Espacios Participativos parecen haber estado en un limbo estructural en el que los mecanismos de comunicación y rendición de cuentas con el CSyE nunca funcionaron. Durante ese periodo los informes técnicos sobre la institucionalización del enfoque que realizaba la Secretaría Ejecutiva nunca fueron avalados por el Comité de Seguimiento y Evaluación. Asimismo, la CDHDF que por muchos años había cobijado el proceso en su globalidad, ahora había casi desaparecido. Placido comenta:

Los EP por ley y por tareas propias que tiene la Secretaría Ejecutiva deben de funcionar, deben hacer sus informes mensuales al Comité. Todos se presentaron, los dos informes y

⁸⁷ Los Espacios de Participación cerraron ya que la Subsecretaría de Gobierno -a través de un oficio enviado a la Secretaría Ejecutiva en 2015- pidió a los entes de gobierno dejar de asistir. Entre las razones se señala que la Secretaría Ejecutiva estaba manejando los espacios de una manera que no era adecuada. Además, el informe de trabajo del MSyE 2014 fue cesado por la Subsecretaría de Gobierno.

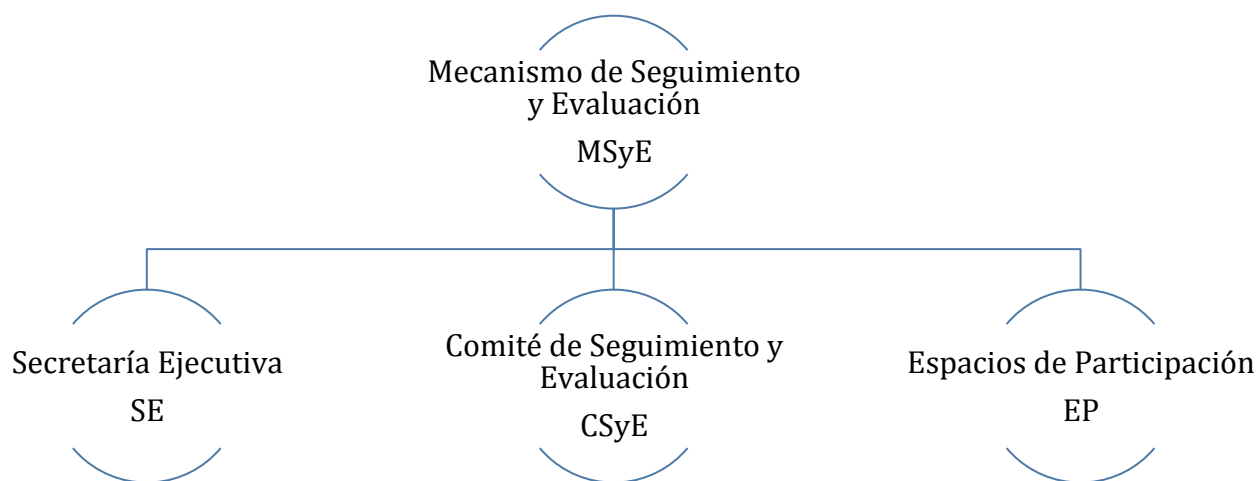
al final debería tener un informe único, cosa que ya no alcanzó a integrar el Secretario anterior. Pero tienes todos esos elementos que no están integrados, ese es el tema no están integrados en un sólo informe de toda la Secretaría Ejecutiva diciendo. Esta parte técnica de la institucionalización tenemos estos resultados y la vigilancia social me está arrojando esta tal cosa y entonces lo presento al Comité. Todo se presentaba pero fragmentada. Cuando se presentaba, sobretodo los tres informes digamos técnicos sobre la institucionalización del enfoque a Derechos Humanos, el Comité a los tres informes no los avaló.

En suma, es claro que las condiciones para el funcionamiento y eficiencia de los espacios decisorios han cambiado a raíz de la institucionalización de la política pública. Esto, en cierta medida, si bien permitió la oficialización y legalización de los mecanismos participativos también trajo cierta incertidumbre en los procesos transitorios. Sin embargo, es irrefutable que las experiencias, estructuras y acuerdos establecidos en el marco del primer Diagnóstico y Programa, permitieron superar las dificultades encontradas durante la época transitoria. Además, la institucionalización de la política pública se tradujo en la obligatoriedad del proceso de seguimiento y evaluación, así como de la Actualización del Programa.

2.3. Los Espacios Participativos (EP)

Como ya lo mencionamos, en el 2012 los Espacios de Participación sustituyeron tanto las mesas interinstitucionales como los Comités de Seguimiento. Asimismo, como se observa en el esquema 3.4, los EP formaron parte de un mecanismo más amplio llamado Mecanismo de Seguimiento y Evaluación en el que también congeniaron una Secretaría Ejecutiva y un Comité de Seguimiento y Evaluación.

Esquema 3.4: Conformación del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (2012 - 2018)



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley del Programa (Ley del Programa, 2011)

Se crearon 30 espacios de participación, uno por cada derecho humano y uno por cada grupo de población. En teoría los Espacios de Participación se conformaron como espacio interinstitucional (sociedad civil, gobierno y academia) con el fin de dar seguimiento a las líneas de acción del primer programa. Lo anterior, a través de reuniones de seguimiento periódicas y con informes mensuales al CSyE. Por la falta de metodología y definición del mecanismo, en la práctica se enfrentaron a problemas muy similares al ETO. Sobre esto Placido comenta “esa tensión técnica de la definición fundacional de este mecanismo, lo mismo le pasaba al ETO. Creo que ahí hubo una tensión muy fuerte, sí producto de la interacción de los actores pero también la falta de definiciones tanto del Comité y también de la Secretaría.”

De igual forma, María Elena Hernández menciona que:

[...] No hay mecanismos claros de comunicación entre los espacios de participación y las organizaciones de la sociedad civil que están representadas dentro del Comité. Eso hace complicado que haya una legitimidad plena de las organizaciones que están dentro de los espacios. [...] Los espacios de participación son más amplios y que ahí cada quien va representando sus necesidades e intereses perspectivas y demás va aportando en la construcción de las discusiones

En relación con los Espacios de Participación los actores divergen en cuanto a los balances de tales mecanismos de participación, aunque todos coinciden en que la definición de una metodología de trabajo y la delimitación de las funciones y alcances de estos espacios es fundamental además de que son espacios de intermediación importantes para la evaluación y el seguimiento de ciertos procesos. Por una parte, María Elena Lugo comenta:

A mí me parece un intercambio muy bueno, pero ahí otra vez se vuelven a politizar los espacios, donde yo les decía que no entramos a que yo rinda cuentas, sino tenemos que ver como implementamos todas estas estrategias. Creo que sociedad civil está acudiendo a los espacios de participación, no porque *per se* desconozcan el tema, sino que no van con estas ganas de construir o a lo mejor a veces también desconocen los temas.

Por otra parte, las OSC cuestionan la eficiencia en el seguimiento y acompañamiento de los Espacios de Participación. Sobre lo anterior, Hernández aclara:

[...] Los compañeros que trabajan en los EP no están obligados para cumplir con ciertas competencias para desempeñar este trabajo o coordinación y acompañamiento de los espacios de participación. Más bien trabajan por productos, por ejemplo generar una agenda prioritaria luego se discutan cuáles son las líneas de estrategia. Entonces eso hace que el equipo técnico no tenga también una competencia y acompañe de manera adecuada este proceso.

En agosto del 2016, tras el proceso de actualización del programa, se reactivaron los EP con el fin de retomar el seguimiento de los dos programas. La insistencia y reclamo de las OSC por la reapertura de los EP instó a la Secretaría de Gobierno a mandar a los titulares de las dependencias para que acudieran y participaran en la nueva estructura. Placido explica que la participación de los entes de gobierno fue muy buena en un inicio pero que su compromiso se fue diluyendo con el paso del tiempo, por lo que no se pudo aprovechar su presencia de manera continua. Nos comenta: “Yo creo que sí vinieron cerca de 15 titulares, cosa que después ya su compromiso ha quedado diluido.” Como todos los espacios se reinstalaron al mismo tiempo, por duplicidad de intereses las OSC escogieron participar en ciertos espacios y otros los pusieron en segundo término.

Es el caso del espacio de “libertad de expresión” en el que sí acudieron los entes de gobierno pero no las OSC, ya que estas últimas habían decidido acudir al espacio de “Defender Derechos Humanos”. Finalmente, ninguna OSC expresó su deseo por participar en “libertad de expresión” por lo que no quedó reinstalado. En

el caso de “protección y prevención de riesgo” Placido nos comenta que el espacio no quedó reinstalado porque el titular del ente público se sintió atacado por las OSC y decidió no regresar al espacio. Como lo comenta también María Elena Lugo: “Luego va sociedad civil y va justo con este tema de me voy contra la autoridad y lo que hacemos las autoridades es replegarnos.” Uno de los espacios con más actividad fue el de “poblaciones indígenas” ya que tenían el objetivo claro de incidir en la Ley Electoral.

Los EP son espacios intermedios para la toma de decisiones ya que dependen de variables externas para poder incidir en programas. Es más, fueron diseñados para el seguimiento y evaluación de la política pública, no obstante también deben establecer acuerdo para su funcionamiento. La incidencia en programas o políticas depende en gran medida de la voluntad de los representante gubernamental y sus facultades para la toma de decisiones dentro del espacio. Sobre lo anterior, Placido comenta:

No son del todo espacios de toma de decisiones. Son de seguimiento a la implementación del programa. He intentado mucho que nos quede claro a todos. Porque cuando dices espacio de participación la expectativa es que se quiere incidir en la política pública y no está mal en cuanto hubiera la voluntad del ente público, que tuvieran la capacidad de decisión y si el espacio puede adelante. Pero si no tienes al que decide, al que tiene un poder de decisión en el espacio, te quedas solamente en el espacio que te dan información que no puedes acceder en otro lado.

A través de la entrevista con Placido es posible deducir que cada Espacio de Participación es muy diferente y la representación asociativa, gubernamental y académica también. En algunos casos ciertas OSC han querido cooptar la participación a través de la sobre-representación o también llamado “mayoriteo” en el momento de la votación para elegir la coordinación del espacio. Esto pasó en mecanismos tales como el espacio LGBTTTI⁸⁸, o en el núcleo de justicia en el que conviven 3 espacios. No obstante, al ver que en estos espacios de participación no se toman determinaciones que inciden en los programas y por lo contrario tienen sus agendas propia de seguimiento y evaluación de las líneas de acción ya establecidas, muchas OSC desisten de estos mecanismos. Al respecto Placido menciona: “Lo que sí les decimos a las OSC es que en el espacio se tiene que

⁸⁸ LGBTTTI: Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti e Intersexual

trabajar mucho y no es para colocar las agendas de denuncia, de demandas concretas que sabemos tienen las organizaciones, sino es para hablar del programa, el seguimiento del programa para el cumplimiento del derecho.”

En suma, se restablecieron 28 de 30 Espacios de Participación. Algunos fueron muy activos y otros ni siquiera pudieron llevarse a cabo. Placido concluye: “Los espacios tienen sus límites, o sea es una participación institucionalizada al final, con entes públicos que tienen sus limitaciones, con perfiles de enlaces que tienen sus limitaciones y alcances.” Al respecto el Dr. Miguel Ángel Lugo Galicia resume⁸⁹: “Los EP representan un proceso importante a seguir. Sí se dan fenómenos interesante. Han tenido que ser muy cuidadoso a la hora de presentar informes, poco logros pero sí se verifican algunas políticas públicas. En los espacios sí recomiendo participar desde el punto de vista democrático y organizacional.”

2.4. Consideraciones finales

Es claro que los espacios participativos del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSyE) han sufrido muchos cambios desde su creación en 2012. Por ley han tenido que responder prerrogativas distintas en el marco de un trabajo colaborativo con visión interinstitucional. Tanto el Comité de Seguimiento y Evaluación como los Espacio Participativos coordinados por le Secretaría Ejecutiva, han sido fundamentales en la construcción de acuerdos y evaluación de acciones respectivamente. Sin duda, el recorrido histórico de los espacios decisorios del DPDHDF les ha provisto un bagaje empírico, organizacional y deliberativo sin precedente en México, asimismo han tenido que renovarse en contextos políticos, legislativos y sociales muy distintos.

La construcción, articulación y operacionalización de estos espacios de participación no ha sido ni lineal ni unilineal, más bien se ha dibujado a través de

⁸⁹ Entrevista con el Dr. Miguel Ángel Lugo Galicia, miembro del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) durante el proceso previo a la Actualización del DPDHCDMX y durante las primeras juntas de preparación, representando a la Universidad Panamericana. A la fecha la UP ya no está en el CSyE, no obstante el Dr. Lugo participa en algunos Espacio de Participación a título personal. La entrevista se realizó el 5 de diciembre del 2017 en un café cerca de la UP y duró 35 minutos. (Véase la entrevista completa en Anexo 6)

redes, acuerdos, motivaciones, recomendaciones y voluntades tanto nacional como internacional, tanto individuales como colectivas, tanto sociales como políticas, tanto formales como informales, tanto legítimas como ilegítimas, tanto planeadas como contextuales, tanto legales como intuitivas, tanto plurales como particulares. Es más, también estos espacios se han construido, articulado y han operado, a través y a pesar de sus detractores.

Si bien no es el objetivo de esta investigación, es claro que los resultados de la política pública no han sido muy visibles en términos de cambio social, no obstante la experiencia en términos de práctica participativa decisoria e interinstitucional es muy grande. Del 2014 al 2016 el CSyE junto con la Secretaría Ejecutiva tuvieron que enfrentarse a una de las grandes obligaciones planteados en la Ley del Programa⁹⁰: La Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (ADPDHCDMX). La construcción, operacionalización y articulación de los espacios decisorios durante ese periodo ocupará nuestro cuarto capítulo. La revisión y sistematización de las fuentes primarias necesarias para el análisis de estos espacios ha sido exhaustiva, por lo anterior, es imprescindible presentar el modelo analítico para la sistematización de la información y operacionalización de las variables.

3. El modelo analítico para la sistematización de la información y operacionalización de las variables o conceptos

Para la sistematización de la información resultó imprescindible la realización de una matriz o modelo analítico que lograra: 1. Operacionalizar los conceptos o sub-conceptos en categorías analíticas, 2. Comprobar o refutar las hipótesis, 3. Integrar las siete entrevistas realizadas y los más de 500 documentos analizados, 4. Desagregar los conceptos y las categorías analíticas para que pudieron ser variables independientes al tiempo (antecedentes) y espacio (contextos).

⁹⁰ La Ley del Programa señala, en sus artículos 13 y 14, la obligatoriedad del proceso de actualización del Programa de Derechos Humanos cada 6 años. Además, establece que deberá ser un proceso “incluyente, progresivo y multidisciplinario, garantizando la participación amplia de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y entes públicos” (DPDHCDMX,2016:33)

Para lo anterior, se tomó el concepto de Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID) para disgregarlo en 3 sub-conceptos que a su vez se disociaron en 2 divisiones analíticas con 6 categorías diferentes cada una. Así pues, cada sub-concepto requería de categorías analíticas diferentes ya que cada uno establece variables y observables diferentes. Esto resulta en una matriz de operacionalización que presenta 36 categorías (18 analíticas y 18 empíricas). Es claro que los 3 sub-conceptos presentados son parte de una clasificación teórica más amplia. La conjunción, segregación, suma o resta de estos sub-conceptos nos permite aprehender, analizar y probar nuestra propuesta teórica. Es innegable que dentro del proceso de actualización existieron varios espacios de interlocución entre los actores, algunos decisorios o deliberativos y otros de intermediación. En el Tabla 3.5 presentamos una tipología general de los espacios, en la que ✓ representa un nivel bajo, ✓✓ representa un nivel medio y ✓✓✓ representa un nivel alto en relación con las características de los tipos de espacio.

Tabla 3.5: Tipología de espacios

Características	Espacios decisorios	Espacios deliberativos	Espacios de intermediación
Jurídicas e institucionales	✓✓✓	✓✓	✓
Toma de decisión	✓✓✓	✓✓	✓
Carácter consultivo	✓	✓✓	✓✓✓
Carácter expositivo	✓	✓✓	✓✓✓
Carácter argumentativo	✓✓	✓✓✓	✓
Intensidad del debate	✓✓	✓✓✓	✓

Fuente: Elaboración propia

Claro es, en todos los espacio existe, en mayor o menor medida, una combinación entre lo decisorio, lo deliberativo y lo intermediado. No obstante, para el proceso de sistematización de la información se dividieron los espacios de interlocución por su característica fundamental y por la intencionalidad u objetivo de su creación. Por un lado, el Comité de Seguimiento y Evaluación se ubicó en la sub-categoría

espacio decisorio ya que por sus características jurídicas e institucionales es el órgano final para la toma de decisiones. Por lo mismo, analizaremos al CSyE enfocándonos en la decisión o elección, ya que fue un espacio creado para tal efecto. Por otro lado, los llamados Encuentros de Inicio fueron analizados dentro de la sub-categoría *espacios de intermediación* por su carácter más consultivo y expositivo. Finalmente, las Mesas de Retroalimentación fueron ubicadas en la sub-categoría *espacios deliberativos* por sus características argumentativas y de debate. En suma, es claro que la deliberación debe ser considerada como parte del proceso decisorio ya que “enfocarse sólo en la decisión puede ser un riesgo ya que podemos no ver los factores no decisionales” (Luna y Velasco, 2010:128). No obstante, para fines analíticos, se desagregaron ya que se ha observado que ciertos espacios de interlocución tienen fines estrictamente deliberativo.

En la Tabla 3.6 se presenta dicho modelo analítico o también llamada matriz de operacionalización. Además, las 3 sub-categorías fueron disociadas en 2 divisiones analíticas que a su vez se separaron en 6 categorías analíticas o empíricas cada una. Éstas últimas pueden ser consideradas como nuestras variables “micro” del análisis etnográfico⁹¹. Es importante presentar las 36 variables por separado para definir las y mencionar lo que se espera de cada una de ellas.

⁹¹ En el primer capítulo especificamos que nuestra investigación es un estudio de caso basado en el método etnográfico para la construcción de la información empírica.

Tabla 3.6: Modelo analítico o matriz de operacionalización

CONCEPTO	ESPACIOS DECISORIOS DE INTERMEDIACIÓN DELIBERATIVA					
SUB-CONCEPTOS	ESPACIOS DECISORIOS		ESPACIOS DE INTERMEDIACIÓN		ESPACIOS DELIBERATIVOS	
DIVISIÓN ANALÍTICA	PODER DECISORIO	MECANISMOS DE GARANTÍA DECISORIA	MEDIACIÓN	ACTORES	PROCESOS ARGUMENTATIVOS	PROCESOS CONSENSUALES
VARIABLES O CATEGORÍAS ANALÍTICAS	PROCESO DECISORIO	PRESUPUESTO	CONDICIONES NECESARIAS	PLURALIDAD	BASADOS EN EXPERIENCIAS	ACUERDOS
	EJERCICIO DEL VOTO	DELEGACIÓN DE RESPONSABILIDADES	BÚSQUEDA DEL BIEN COMÚN	POBLACIONES VULNERABLES	BASADOS EN EXPERTOS E INVESTIGACIONES	DICTAMINACIÓN DE PROYECTOS
	LEGITIMIDAD DECISORIA	SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS	JERARQUÍA DE LA INTERMEDIACIÓN	TIPO DE ACTORES	AUTONOMÍA DE LAS OSC	OPERACIONALIZACIÓN DE PROGRAMAS
VARIABLES O CATEGORÍAS EMPÍRICAS	CANTIDAD DE AUSENCIAS	EVALUACIÓN DE PROGRAMAS	TRANSPARENCIA	DIVERSIDAD DE ACTORES	TOMA DE PALABRA	INFORMACIÓN
	CANTIDAD DE VOTOS	CANTIDAD DE ACTAS Y ACUERDOS	CONVERSACIÓN	REPRESENTACIÓN ASOCIATIVA	SUSTENTO ANALÍTICO	CONSULTA
	VOTO EQUITATIVO EN CADA FASE	LEGITIMIDAD JURÍDICA	CANTIDAD DE PARTICIPACIONES	DISPOSICIÓN A LA MEDIACIÓN	DEFENSOR DEL INTERÉS COLECTIVO	PLANEACIÓN Y COGESTIÓN

Fuente: Elaboración propia

3.1. Espacios decisorios

En el sub-concepto de *espacios decisorios*⁹² se menciona, por una parte, el *poder decisorio* que refiere a las variables que permiten el empoderamiento o legitimidad de la decisión; por otra parte, los *mecanismos de garantía decisoria*, es decir las variables que aseguran que el mecanismo decisorio sea eficiente. En lo que respecta al *poder decisorio* se analizaron 6 variables:

a. Proceso decisorio (Variable analítica): Esta variable pretende recuperar los pasos que se siguieron para la legitimación de la toma de decisiones (Canto, 2004; Dassen y Cruz, 2012). Asimismo, permite ubicar a los actores que participaron en los procesos decisorios y de qué forma lo hicieron (Bobbio; 1984: 9). Esto, sin duda, balancea, contrapone y/o vincula los poderes dentro de la toma de decisiones. Además, también es relevante qué actores suelen controlar la agenda y el orden en el que se establecen las prioridades (Arrow, 1963).

b. El ejercicio del voto (Variable analítica): Aquí registramos si todos los actores ejercieron su derecho al voto en todas las decisiones. También, qué actores sí votan, cuáles no tienen ese derecho y quiénes no votan por ausencia. Esta variable es relevante ya que establece qué poderes son los que están presentes en el momento de la decisión. Quienes tienen “derecho a votar” resulta un elemento no-decisional dentro de la toma de decisiones ya que fue establecido y acordada con anterioridad. (Luna y Velasco, 2010)

c. La legitimidad decisoria (Variable analítica): En esta variable hemos insistido en la presencia o ausencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)

⁹² En el primer capítulo habíamos definido los espacios decisorios como “espacios, tiempos y fases relativos a la toma de decisiones en conjunto entre los ciudadanos y los representantes gubernamentales, (Dassen y Cruz, 2012) en donde el Estado es uno más de los actores involucrados (Rhodes, 1997 ; Kooiman, 2003) lográndose coparticipación ciudadana y gubernamental en igualdad de circunstancias. Para el caso de las políticas públicas se dividen en 5 fases (Agenda, análisis de alternativas, decisión, implementación y evaluación) incluyendo una serie de espacios de interlocución como los espacios intra-asociativos, las mesas intersectoriales o comisiones, los consejos consultivos y Comités (Montes de Oca, 2014) en los que la participación y cooperación de todos los que han de estar es fundamental (Cerrillo, 2005:12-19). El proceso decisorio abarca distintos elementos como la deliberación, la negociación, la definición y la elección (Luna y Velasco, 2010:126). En el caso de nuestra tipología de espacios hemos centrado el análisis del espacio decisorio en la elección ya que en otros espacios (creados para tal efecto) se observará el proceso deliberativo y el de intermediación.”

para la votación y toma de decisiones. Su presencia legitima en gran medida la toma de decisiones finales ya que la avala legislativamente así como permite la legitimación del ejercicio de gobierno (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2012: 3; Cerrillo, 2005:12-19). En general hemos registrado las ausencias de los miembros del CSyE ya que en ocasiones faltó legitimidad social por la ausencia de las OSC. La vulnerabilidad de la legitimidad decisoria dentro de los procesos de toma de decisiones en espacios participativos se encuentra, sin duda, en los mecanismos o criterios de representación. (Luna y Velasco, 2010)

d. La cantidad de ausencias (Variable empírica): Se registraron las ausencias pero también las presencias extraordinarias de observadores como la del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, de las Delegaciones del Distrito Federal, etc. Estos datos permiten consolidar las decisiones de ciertas sesiones.

e. La cantidad de votos (Variable empírica): En esta variable se registra la cantidad de votos a favor, en contra y las abstenciones de cada votación, sean actas o acuerdos. Este proceso resulta tan importante para la legitimidad de la decisión que si algún miembro decisorio no está de acuerdo con el acto o el acuerdo se pospone la votación hasta que se vote por unanimidad. En este caso, no tenemos actores con poder de veto, lo que podría afectar o volver ineficiente los espacios decisorios (Tsebelis, 2002; Haggard y McCubbins, 2001). No obstante, en nuestro caso, el “voto en contra” vuelve lento el proceso de construcción de acuerdos y lo deslegitima.

f. Voto equitativo en cada fase (Variable empírica): En esta variable nos aseguramos que se siguieron los lineamientos emitidos por la *Ley del Programa* en relación con la cantidad de votos por grupos en el momento de cada votación. Como la cantidad de votos por grupo ha cambiado a lo largo de los años y en las distintas fases del Programa es importante registrar que se respeten estos lineamientos para la toma de decisiones. Las condiciones o también llamadas “condiciones o determinismos ambientales” de las relaciones entre los actores dentro de un espacio público, suelen explicar el comportamiento de las organizaciones (Warren, 2001). En nuestro caso, la evolución de las Leyes, condiciones, contexto o ambientes de la política pública determina la forma en la que se toman las decisiones.

En relación con los *mecanismos de garantía decisoria* se analizaron 6 variables:

a. El presupuesto (Variable analítica): Esta variable recoge las discusiones sobre el tema presupuestal ya que resulta ser uno de los mecanismos de garantía decisoria más importantes. De hecho, sin presupuesto para la realización de acciones o simplemente para la operación burocrática del Programa, las decisiones no tendrían aplicabilidad. El presupuesto y los recursos con los que cuenta una organización podría definir qué tipo de decisiones van a tomar. Si los recursos son pobres, el riesgo es que los medios se vuelvan más importantes que los fines. (March, 1988)

b. La delegación de responsabilidades (Variable analítica): Aquí hemos querido poner en evidencia la forma en la que se delegan las responsabilidades, no sólo para el logro de objetivos sino también para la “desresponsabilización” de ciertos entes públicos. También hemos puesto el ojo en las disputas por adjudicarse ciertas responsabilidades no establecidas por ninguna Ley. Esta dispersión, asignación y/o repartición de las responsabilidades es inherente a los mecanismos de garantía decisoria. Brunsson (1985) menciona que, entre otras variables, el tipo de “división del trabajo” es un producto intencional de decisiones anteriores. En nuestro caso es claro que también los entes de gobierno, instituciones autónomas, academias y OSC tienen tareas definidas con anterioridad.

c. El seguimiento de programas (Variable analítica): Registramos los informes y discusiones en torno al seguimiento de los diagnósticos, programas, borradores, rutas y demás elementos que garanticen la aplicación de las decisiones tomadas. En otras palabras y según la teoría de la elección racional, las decisiones deben garantizar las expectativas de los miembros del espacio y que logren sus metas colectivas. (Olson, 1965)

d. La evaluación de programas (Variable empírica): Esta variable recupera los indicadores de cumplimiento, los informes de evaluación de las líneas de acción, los diagnósticos y mecanismos que aseguran el funcionamiento de la política pública. (Hevia et al., 2011:77).

e. La cantidad de actas y acuerdos (Variable empírica): Registramos de forma cuantitativa las actas, acuerdos así como las rutas, orden del día o convocatorias cuando éstas parecen relevantes como mecanismo de garantía decisoria. El voto es el mecanismo de toma de decisiones en el caso de las actas y los acuerdos. Según Elster (1999) este no es el único mecanismo existente (negociación y deliberación) pero sí al parecer resulta muy eficiente y efectivo.

f. La legitimidad jurídica (Variable empírica): Se establece si la sesión o documento cumple con los lineamientos jurídicos tales como las leyes, tiempos o quórum del Programa. Asimismo, registramos la presencia o ausencia de la Asamblea Legislativa ya que lleva los asuntos estrictamente jurídicos.

3.2. Espacios de intermediación

En el sub-concepto de *espacios de intermediación*⁹³ se menciona, por una parte, la *mediación* que refiere a las variables discursivas; por otra parte, *los actores*, es decir las variables que garantizan la heterogeneidad de los participantes. En lo que respecta a la *mediación* se analizaron 6 variables:

a. Condiciones necesarias (Variable analítica): Esta variable establece si las condiciones son favorables para la mediación; por ejemplo, si el foro es abierto a todos los actores (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2012: 3), si existe presencia de los actores involucrados, afectados y observadores nacionales e internacionales. Además, es importante la existencia de interdependencia entre los actores, es decir la capacidad de formar consensos (ni impuestos por unos, ni con perdedores absolutos) equilibrados o mediados entre la necesidad de llegar a acuerdos y los objetivos conflictivos entre actores. Esto es que exista la suficiente independencia

⁹³ En el primer capítulo habíamos definido los espacios de intermediación como “intermediados y/o intermedios, lo que significa que consideran una pluralidad de actores en diferentes escenarios – intermedios o finales– para la toma de decisiones. Esto con el fin de incrementar la participación y regulación ciudadana en los temas de la administración pública. Por lo anterior, se requieren mecanismos de intermediación de intereses que también suponen una relación de cooperación enfocada al interés común (Cerrillo, 2005). De igual forma, la intermediación necesita la constante conversación, transparencia, participación y colaboración con los ciudadanos para conocer sus necesidades y demandas. (Dassen y Cruz, 2012; Oszlak, 2013:5). De ahí que deben existir las condiciones necesarias para poder tomar las decisiones que les correspondan (Cerrillo, 2005:19).

entre los actores pero la suficiente dependencia mutua de recursos para llegar a acuerdos. (Schmitter, 2001)

b. Búsqueda del bien común (Variable analítica): Registramos las discusiones relativas a la búsqueda del bien común (LPDDF, 2000; Cerrillo, 2005:19). Nos aseguramos de que este argumento sea parte de las mediaciones ya que debe ser el resultado de las políticas públicas. Si los documentos no mencionan el bien común o el interés general también lo registramos.

c. Jerarquía de la intermediación (Variable analítica): En esta variable jerarquizamos la importancia del espacio analizado. Sin embargo, no sólo consideramos el espacio en sí, sino también las participaciones o las condiciones de la participación para determinar si el nivel es “bajo”, “medio” o “alto” (Kooiman, 2003:7). En este caso no estamos hablando de la Jerarquía como sistema de dominación organizacional (Weber:2014; Michels:1983) sino como los niveles de intensidad de las exposiciones y la categoría de los actores presentes.

d. Transparencia (Variable empírica): Registramos si existió o no una convocatoria pública para este evento. De igual forma, si existe una relatoría, orden del día y algún audio que respalde las sesiones de trabajo. El tema de transparencia es importante como elemento de inicio para la mediación, así como para la continuidad de las mediaciones a través de las sesiones. (Dassen y Cruz, 2012; Oszlak, 2013:5)

e. Conversación (Variable empírica): En esta variable establecemos la modalidad para la toma de palabra entre los actores. También se señala qué actor modera las mesas, señala los tiempos de palabra, establece el orden de “pasación” y entrega la palabra. (Dassen y Cruz, 2012; Oszlak, 2013:5)

f. Cantidad de participaciones (Variable empírica): Como lo indica la variable, registramos la cantidad de las participaciones de todos los participantes y establecemos una interpretación preliminar en relación con el respecto de la proporcionalidad. Sumamos las participaciones totales y las de todos los actores, las comparamos que la cantidad de actores y establecemos un porcentaje de participación en cada uno de los espacios. Esto nos permite interpretar si la mediación fue proporcional o si algunos actores monopolizaron la toma de palabra.

En relación con los *actores* se analizaron 6 variables:

a. Pluralidad (Variable analítica): En esta variable ponemos en evidencia la asistencia o ausencia de los actores. Aquí no indicamos la cantidad sino la presencia de al menos un representante por sector (organizaciones de la sociedad civil, academia, entes públicos, consultores, ciudadanos, especialistas, organismos u observadores nacional e internacionales). (Cerrillo, 2005:19). Esto, sin duda, está relacionado con los niveles de heterogeneidad del espacio participativo y sus efectos en la eficacia. (Oliver, 1993). Según Luna y Velasco (2010) la heterogeneidad está relacionada con la pluralidad y la tolerancia con el fin de alcanzar objetivos comunes.

b. Poblaciones vulnerables (Variable analítica): Registramos las conversaciones relativas a la transversalización de los Derechos Humanos, así como las condiciones de vulnerabilidad de ciertos grupos de población. Esta variable es importante para la intermediación ya que permite considerar a los actores vulnerables o vulnerados independientemente del Derecho Humano. Según Sojo (2004) las políticas deben considerar la relativa homogeneidad de los factores que inciden en la pobreza y la de los sectores vulnerables. Lo anterior refiere a que la vulnerabilidad social dependen, en gran medida, de causas similares y deben tratarse como elemento transversal a todo tipo de políticas incluyendo las públicas.

c. Tipo de actores (Variable analítica): Para esta variable indicamos la función o responsabilidad de los actores presentes. Indicamos si son enlaces, encargados, representantes, ciudadanos, etc. Esto permite establecer la relevancia de la intermediación y de los resultados de las discusiones además permite establecer una jerarquía entre sus miembros o instituciones. Es más según Weber (2014) el liderazgo dentro de una asociación es un componente esencial para definir la “acción de la organización” para alcanzar sus metas. Así pues, en nuestro caso, la llamada “acción instrumental” podría revelar un marco explicativo ya que, si bien existe un acuerdo de igualdad dentro de los espacios de intermediación, también existen ciertas tensiones de dominación, de representación, de delegación del poder entre los actores; entre los actores y sus instituciones; y entre las

instituciones sectoriales o intersectoriales. Sin duda, lo anterior remite a un esquema oligárquico de relaciones de poder. (Michels, 1983)

d. Diversidad de actores (Variable empírica): Registramos la cantidad total de actores en las sesiones, así como la cantidad de actores por grupo (entes públicos, OSC, academia, relator, moderador, ciudadanos, especialistas y organismos, entre otros). Esto nos permite establecer si existe diversidad y equilibrio entre los actores así como si el espacio constituye un dispositivo incluyen. (Cerrillo, 2005:19; Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2012: 3; Montes de Oca, 2014).

e. Representación asociativa (Variable empírica): En esta variable registramos en detalle las organizaciones de la sociedad civil que participaron en cada espacio para visibilizar si están las OSC especialistas o representantes poblacionales del tema a tratar. Esta establece, en cierta medida, la representatividad y legitimidad de la intermediación. (Manin, 1998; Fung y Wrigth; 2003).

f. Disposición a la mediación (Variable empírica): En esta variable no sólo mencionamos los tipos de participaciones y sus contenidos expositivos, analíticos o argumentativos, sino también si la mediación o el intercambio de ideas fue bajo, medio o alto. (Cerrillo, 2005:25). La mediación entendida como la búsqueda del consenso, no significa la unanimidad (Schmitter, 2001) sino implica que “ninguna decisión puede ser tomada en contra de la oposición expresa de algún participante” (Luna y Velasco, 2010). Es más, la mediación puede establecerse a través del convencimiento del adversario, la aceptación de un posicionamiento intermedio o el ajuste a ciertas decisiones.

3.3. Espacios deliberativos

En el sub-concepto de *espacios deliberativos*⁹⁴ se menciona, por una parte, los *procesos argumentativos* que refieren a las variables de calidad y sustento

⁹⁴ En el primer capítulo habíamos definido a los espacios deliberativos como “deliberativos y argumentativos, en los que las instancias públicas de deliberación (Hevia et al., 2011) o espacios paragubernamentales (Montes de Oca, 2014) deben incidir en los espacios de participación interinstitucionales: Información, consulta, operación de programas, decisión o dictaminación de proyectos, planeación y cogestión (Hevia et al., 2011:77). Estos últimos juegan un papel

argumentativo; por otra parte, los *procesos consensuales*, es decir las variables que conforman la toma de acuerdos entre los actores. En lo que respecta a los *procesos argumentativos* se analizaron 6 variables:

a. Argumentos basados en experiencia (Variable analítica): Esta variable establece el tipo de argumentación o discurso utilizado en la deliberación por todos los actores. Pretendemos sistematizar cuáles son los actores y en qué circunstancias o momento de la deliberación recurren a la experiencia como estrategia argumentativa o discursiva con el fin de asesora y orientar los espacios (Montes de Oca, 2014). Lo anterior se relaciona directamente con la “confianza basada en el prestigio” ya que esta funciona a través del prestigio y este se adquiere gracias a la experiencia acumulada y a las buenas acciones. (Luna y Velasco, 2010:136)

b. Argumentos basados en expertos e investigaciones (Variable analítica): Esta variable establece el tipo de argumentación o discurso utilizado en la deliberación por todos los actores. Pretendemos sistematizar cuáles son los actores y en qué circunstancias o momento de la deliberación recurren a la investigación o a datos estadísticos como estrategia argumentativa o discursiva con el fin de asesorar y orientar los espacios (Montes de Oca, 2014). Asimismo, qué tipo de análisis se presenta y para qué efectos.

c. Autonomía de las OSC (Variable analítica): Registramos aquí los elementos discursivos o indicadores que permitan establecer el nivel de autonomía e institucionalización de las OSC (Álvarez, 2002). En el caso de los Sistemas Asociativos Complejos, la autonomía (de los actores individuales o colectivos en general) se entiende como el grado de libertad para expresar opiniones, la

protagónico en la toma de decisiones (Canto, 2004), de ahí que las organizaciones de la sociedad civil deban ser empoderadoras, obtener la garantía en el ejercicio decisorio y valorar la participación política (Oszlak, 2013:7). Además, la deliberación debe ejercerse con organizaciones de la sociedad civil autónomas, institucionalizadas, defensoras del interés colectivo y de los derechos ciudadanos (Álvarez, 2002). La deliberación, elemento fundamental del proceso decisorio (Luna, 2010) también puede ser observado como el objetivo central de un espacio colectivo, ya que si bien todos los espacios de interlocución combinan procesos de intermediación, deliberación y decisión, la mayoría fueron creados con fines específicos y no generales. (Ver Tabla 3.5 “Tipología de espacios”). Además, el fin de la deliberación es definir y solucionar problemas de forma colectiva más allá de los intereses individuales. La deliberación supone la justificación de los planteamientos (Warren, 1996) a través de juicio colectivos y discrecionales.

capacidad de permanecer autónoma aunque la interacción se intensifique, la ausencia de reglas formales que determinen los derechos, obligaciones o procesos de interacción. (Luna y Velasco, 2010:130-131)

d. Toma de palabra (Variable empírica): En esta variable registramos la forma en la que se da la palabra, qué actores inician, cuáles llevan las juntas, etc. De igual forma, las distintas dinámicas de toma de palabra, la organización de las mesas, los tiempos y minutos tanto en momentos formales como informales. En suma, intentamos ubicar a los llamados “traductores” (Luna y Velasco, 2010) quienes intentan crear un lenguaje común en las mesas o quienes han participado y entienden diferentes tipos de cultura organizativa e institucional. Además, suelen ser “nodos” (retoman conceptos de la teoría de redes en las organizaciones) en las comunicaciones interpersonales y sostienen vínculos formales e informales.

e. Sustento analítico (Variable empírica): Aquí registramos si existe algún sustento histórico, jurídico, político o social dentro del proceso argumentativo. En otras palabras, qué documentos, políticas, leyes, usos y costumbres avalan los argumentos planteados durante el proceso deliberativo con el fin de asesora y orientar los espacios. Como lo plantea Warren (1996) la justificación colectiva y discrecional es fundamental dentro de los proceso deliberativos. La discrecionalidad se refiere a que los juicios o argumentos son guiados por la razón (datos, leyes, usos y costumbres) y el sentido común.

f. Defensor del interés colectivo (Variable empírica): En esta variable observamos si existe o no una argumentación basada en el interés colectivo, así como cuáles son los actores que basan su argumentación en la transversalización de los Derechos Humanos. En esta variable hacemos evidente la importancia o no del interés particular sobre el interés colectivo (Álvarez, 2002). La búsqueda de los intereses, objetivos y problemas colectivos conforma una de las características más importantes de los procesos deliberativos (Luna y Velasco, 2010).

En relación con los *procesos consensuales* se analizaron 6 variables:

a. Acuerdos (Variable analítica): Esta variable presenta los tipos de acuerdos (iniciales, intermedios o finales). Asimismo, sobre qué aspectos se toman las decisiones, cuáles son los temas y si se plantearon recomendaciones o no. De

igual forma, la existencia de consensos o desacuerdos que facilitan o debilitan los acuerdos establecidos, así como el respeto de los acuerdos en procesos decisorios posteriores, lo anterior con el fin de obtener la garantía en el ejercicio de los acuerdos (Oszlak, 2013:7). Según Dryzek (2000) ciertos elementos son indispensables para el proceso deliberativo: la apertura, el respeto, la reciprocidad y la igualdad.

b. Dictaminación de proyectos (Variable analítica): En este caso, se registran los objetivos decididos y planteados en los documentos y discusiones. También, analizamos qué tanto los objetivos propuestos en esta fase corresponden a los objetivos asentados en los documentos decisorios, con el fin establecer la legitimidad del consenso (Hevia et al., 2011:77). Aquí es interesante mencionar que uno de los riesgos de la deliberación es justamente que intensifique los desacuerdos (Bell, 1999) y dificulte la adopción de reglas o toma de decisiones para futuras deliberaciones. Podríamos revelar aquí, el déficit de eficiencia de estos procesos deliberativos.

c. Operacionalización de programas (Variable analítica): En esta variable se asienta la distribución de responsabilidades y la atribución de funciones entre los distintos entes (academia, OSC, organismos autónomos y entes de gobierno) (Hevia et al., 2011:77).

d. Información (Variable empírica): Registramos si los documentos presentados durante las sesiones son de tipo informativo. Asimismo, si las sesiones son estrictamente informativas o también proponen espacios de deliberación, así como el tipo de documentos que contienen la información y la forma en la que se presenta (Hevia et al., 2011:77). La información y su manejo discrecional puede resultar un problema ya que la decisión tomada podría no ser la óptima. (March, 1988)

e. Consulta (Variable empírica): Previo a las sesiones, nos parece importante la consulta ya que permea en la deliberación y la hace más legítima. La variable *consulta* se registra gracias a los documentos previos a los encuentros. De ahí que se pueda saber quiénes participaron en las consultas previas con sus observaciones, informes, inquietudes y recomendaciones (Hevia et al., 2011:77).

f. Planeación y cogestión (Variable empírica): En esta variable asentamos las discusiones en relación con la gestión compartida entre los distintos entes de gobierno. También registramos qué tipo de actividades se proponen para la planeación de actividades y la cogestión de las líneas de acción o de los procesos decisorios de la actualización (Hevia et al., 2011:77).

4. Sistematización de la información y análisis de las variables

Por la gran cantidad de documentos y variables analíticas, hemos determinado que la sistematización de la información recaudada podrá realizarse por binomios o trinomios analíticos. Para lo anterior, hemos planteado juntar algunas variables en función de sus intencionalidades y objetivos. Así pues, en la Tabla 3.7 presentamos las propuestas que, en la medida de lo posible, plantea la conjunción de variables analíticas/empíricas con el fin de enriquecer los resultados obtenidos.

Tabla 3.7: Sistematización para el análisis de las categorías

ESPACIOS DECISORIOS		ESPACIOS DE INTERMEDIACIÓN		ESPACIOS DELIBERATIVOS	
PROCESO DECISORIO Y VOTO EQUITATIVO EN CADA FASE (1)	PRESUPUESTO (2)	CONDICIONES NECESARIAS, TRANSPARENCIA Y PLURALIDAD (7)	DIVERSIDAD DE ACTORES, TIPO DE ACTORES Y REPRESENTACIÓN ASOCIATIVA (8)	BASADOS EN EXPERIENCIAS Y CONSULTA (12)	ACUERDOS Y DICTAMINACIÓN DE PROYECTOS (13)
EJERCICIO DEL VOTO, CANTIDAD DE VOTO Y CANTIDAD DE ACTAS Y ACUERDOS (3)	DELEGACIÓN DE RESPONSABILIDADES (4)	BÚSQUEDA DEL BIEN COMÚN, POBLACIONES VULNERABLES (9)	CONVERSACIÓN, DISPOSICIÓN A LA MEDIACIÓN Y CANTIDAD DE PARTICIPACIONES (10)	BASADOS EN EXPERTOS E INVESTIGACIONES Y SUSTENTO ANALÍTICO (14)	TOMA DE PALABRA E INFORMACIÓN (15)
LEGITIMIDAD DECISORIA, CANTIDAD DE AUSENCIAS Y LEGITIMIDAD JURÍDICA (5)	SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS (6)	JERARQUÍA DE LA INTERMEDIACIÓN (11)		AUTONOMÍA DE LAS OSC Y DEFENSOR DEL INTERÉS COLECTIVO (16)	OPERACIONALIZACIÓN DE PROGRAMAS, PLANEACIÓN Y COGESTIÓN (17)

Fuente: Elaboración propia

Así pues, redujimos a 17 categorías el análisis de la información recabada a través de nuestra matriz analítica o de operacionalización. Éstas corresponden, en gran medida, a las variables planteadas en nuestras hipótesis de trabajo, lo cual

resulta congruente con nuestro planteamiento del problema. Es más cada categoría está relacionada directa o indirectamente con las variables planteadas en la hipótesis central.⁹⁵

De ahí, se plantearon las premisas para la construcción asertiva, operacionalización y articulación de los espacios decisorios de intermediación deliberativa. Estas premisas no sólo se consideran imprescindibles dentro del proceso de conformación de las agendas, del diagnóstico y de toma de decisiones sino también constituyen los fundamentos ineludibles para el proceso de implementación y evaluación de nuestra política pública. De no ser así, los procesos de deliberación y la construcción de los espacios decisorios se verán debilitados. Asimismo, estas condiciones permiten la operacionalización y articulación de los espacios de participación aunque no están sujetos, en absoluto, a las premisas planteadas a continuación.

Nuestra hipótesis establece que, en el caso de los espacios decisorios, debe existir:

1. Espacios de toma de decisiones justos e igualitarios, en los que tanto las organizaciones sociales y civiles como los otros sectores involucrados puedan tener un protagonismo similar y poder decisorio.

2. La toma de decisiones sobre los presupuestos asignados para la operacionalización de la política pública así como la vigilancia en la asignación de recursos / presupuesto y buen manejo de los mismos.

3. El ejercicio del voto debe ser continuo para la construcción de los acuerdos.

4. Establecer estrategias, responsabilidad y acciones concretas.

5. Sectores comprometidos de la misma forma y que participen en cada una de las fases del proyecto.

6. Una garantía en el cumplimiento de las decisiones tomadas, para establecer mecanismos que permitan la implementación y evaluación de las líneas de acción.

⁹⁵ En la Tabla 3, al lado de cada categoría encontramos un número. Este último corresponde a la numeración de las variables planteadas en la hipótesis de trabajo.

Además, nuestra hipótesis establece que, en el caso de los espacios de intermediación, debe existir:

7. Transparencia y acceso a la información en cada momento de proceso decisorio.

8. Consideración para la gran mayoría de los actores afectados o sus representantes y a los especialistas en cada tema en las mesas de trabajo, seminarios, foros y mesas intersectoriales así como una representación asociativa constante y asertiva.

9. La búsqueda del bien común debe ser la finalidad del consenso, para establecer propuestas y líneas de acción que no afecten los derechos de terceros. Esto es, el logro de una decisión común con una visión integral.

10. La disposición a la mediación en todos espacios, sean de intermediación, de deliberación o decisorios.

11. Una incidencia en todos los espacios de intermediación de los actores interinstitucionales.

Finalmente, nuestra hipótesis establece que, en el caso de los espacios deliberativos, debe existir:

13. Una argumentación basada en experiencias, consultas, grupos focales, etc.

14. Redes de participación intersectoriales que consideren visiones, inquietudes y propuestas de los interesados para la toma de decisiones plurales.

15. Una argumentación basada en un sustento analítico a través de investigaciones y expertos.

16. La búsqueda de información en los procesos de diagnóstico para incentivar el dialogo colectivo.

17. Autonomía e independencia asociativa con el fin de que las OSC participantes defiendan el interés colectivo.

18. La vigilancia en el logro de los acuerdos establecidos en el Programa considerando el bien común, los grupos vulnerables, el principio de no discriminación y las necesidades ciudadanas.

Conclusiones

La experiencia de los espacios participativos durante la elaboración del primer Diagnóstico y Programa, los procesos transitorios de institucionalización de la política pública y los trabajos del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación revelan, sin duda, los claroscuros de los procesos decisorios en México. Si bien este modelo de participación interinstitucional ha sido replicado en diversos países del mundo -en el marco de la cooperación internacional o por cuenta propia- no deja de transparentar las querellas políticas, los intereses individuales, los beneficios sectoriales y los desacuerdos institucionales e interinstitucionales. Igualmente, revelan un proceso participativo complejo y duradero, un esfuerzo de participación intersectorial, plural y multidisciplinaria; la creación de espacios paragubernamentales más allá del planteamiento consultivo y la necesidad de diversos tipos de espacios participativos (de intermediación, de deliberación, de decisión) que coadyuven a la toma de decisiones consensuales.

Ahora bien, hemos enmarcado en términos históricos, contextuales y metodológicos el proceso de Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Falta analizar las categorías propuestas en la Tabla 3 en el contexto de la Actualización (2014-2016) para revelar en qué medida se construyen, operan y se articulan los espacios decisorios de intermediación deliberativa. Este es, el foco central de nuestro objeto de estudio, el objetivo de nuestra investigación y la aplicación empírica de nuestro modelo analítico.

Capítulo IV:

La Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (DPDHCDMX, 2015-2017)

En este cuarto capítulo proponemos el análisis de uno de los procesos decisorios más importantes del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (DPDHCDMX). De ahí que el proceso de actualización de esta política pública ocupe nuestro mayor esfuerzo analítico. En efecto, si bien los intentos por crear mecanismos de participación ciudadana y espacios decisorios en la Ciudad de México han sido escasos y relativamente recientes, la Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México podría revelar la existencia de espacios de intermediación, de deliberación y de toma de decisiones, más allá del carácter comúnmente consultivo de los espacios participativos.

La Actualización, como parte inherente de un proceso de implementación de política pública que inició hace 10 años, se puede analizar desde sus procesos de construcción, operacionalización y articulación con otros mecanismos participativos. De ahí que este capítulo proponga un detallado análisis de los espacios que llevaron a la realización de la Actualización, desde las discusiones preliminares en el Comité de Seguimiento y Evaluación hasta su votación final en este espacio decisorio. Finalmente, proponemos un análisis de las variables asignadas a cada uno de los conceptos que integran los EDID – los espacios decisorios, los de intermediación y los deliberativos – con el fin de comprobar nuestra hipótesis de trabajo.

Consideraciones previas

La actualización del primer Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal 2008-2009, da cumplimiento al mandato que establece la Ley del Programa (2011) en sus artículos 13 y 14. Estos señalan que la actualización debe

ser periódica (cada seis años) y llevarse a cabo de manera incluyente, progresiva y multidisciplinaria. Además, debe garantizar la participación más amplia de las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas y los entes públicos.

La Ley establece un Mecanismo de Seguimiento Evaluación del Programa compuesto por tres mecanismos de participación y administración capaces de vigilar su cumplimiento. El primero es el Comité de Seguimiento y Evaluación⁹⁶, órgano colegiado de toma de decisiones integrado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Gobierno del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, cuatro organizaciones de la sociedad civil y tres instituciones académicas. El segundo son los Espacios Participativos (EP) que se instituyen para ampliar y articular una participación más amplia y diversa de las organizaciones asociativas, la academia, los organismos autónomos e internacionales y los entes de gobierno ejecutores del Programa (como las delegaciones). El tercero es la Secretaría Ejecutiva, órgano técnico y desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, con el fin de orientar, implementar, dar seguimiento y evaluar la ejecución del Programa. (Secretaría Ejecutiva, 2016:34)

Si bien las discusiones entorno a la Actualización iniciaron en el Comité durante los primeros meses de 2014, es hasta la séptima asamblea ordinaria del 10 de abril de 2015 y la novena asamblea extraordinaria del 28 de agosto de 2015 que se aprobaron la ruta crítica y la metodología de la Actualización. Estas últimas asentaron los mecanismos de participación interinstitucional para su elaboración. Así pues, como se puede observar en la Tabla 4.1, la Actualización se realizó a través de diversas etapas y espacios participativos:

El proceso de Actualización se dividió en 8 fases, entre las cuales encontramos distintos actores intersectoriales, mecanismos y tipos de participación. De manera cronológica, se crearon diferentes espacios para la participación intersectoriales, no obstante de forma transversal, de 2014 a 2016, el Comité de Seguimiento y Evaluación organizó e implementó la metodología y ruta

⁹⁶ En lo sucesivo también como “Comité”.

de Actualización. En la Tabla 4.1 hemos concentrado a los actores intersectoriales involucrados en cada fase, así como los mecanismos de participación utilizados para la intermediación, finalmente los tipos de participación para el logro de los objetivos.

Tabla 4.1: Ruta de Actualización y participación intersectorial

Fechas	Actores	Mecanismo participativo	Tipo de participación
8 de septiembre de 2015	Secretaría de Gobierno, Miembros del Comité de Seguimiento y Evaluación, así como las Organizaciones de la Sociedad Civil	Presentación del proceso de Actualización y Convocatoria	Participación consultiva (Documentos, publicaciones, investigaciones y análisis)
Del 21 de septiembre al 14 de octubre de 2015	30 instancias públicas, 89 organizaciones de la sociedad civil, 4 instituciones académicas, 2 organismos autónomos, 6 órganos políticos administrativos, 3 órganos impartidores de justicia y 2 organismos internacionales.	36 encuentros de inicio (6 repetidos)	Participación intermedia, deliberativa y decisoria
Del 10 al 19 de noviembre de 2015	204 personas de los grupos de población	3 audiencias públicas, 1 consulta y 3 grupos focales	Participación consultiva (foros, audiencias)
Noviembre de 2015	Especialistas escogidos por el CSyE	Redacción de los 30 primeros borradores	Participación consultiva y decisoria
Del 23 de noviembre al 1 de diciembre de 2015	35 instancias de gobierno, tres órganos impartidores de justicia, 11 órganos políticos administrativos, 2 organismos autónomos, 111 organizaciones de la sociedad civil, 4 instituciones académicas y 3 organismos internacionales.	30 mesas de retroalimentación	Participación intermedia, deliberativa y decisoria
Del 25 al 29 de enero de 2016	32 dependencias y 251 servidores públicos que implementaron el primer Diagnóstico y Programa.	25 mesas de consulta	Participación consultiva
Del 19 febrero al 6 de abril	Integrantes del Comité, la coordinación de los EP, representantes del Gobierno, del Tribunal de la Ciudad de México y especialistas.	46 mesas intersectoriales	Participación intermedia, deliberativa y decisoria
2014 - 2016	Comité de Seguimiento y Evaluación	Sesiones ordinarias y extraordinarias	Participación intermedia, deliberativa y decisoria

Fuente: Elaboración propia

Para el análisis de los espacios de participación hemos escogido 3 mecanismos diferentes planteados durante el proceso de Actualización. El primero son los “30 encuentros de inicio” que se realizaron del 21 de septiembre al 14 de octubre de 2015. Estos encuentros se caracterizan por su vertiente consultiva y expositiva, y pueden ser clasificados como espacios de intermediación. El segundo son las 30 mesas de retroalimentación que se realizaron del 23 de noviembre al 1 de diciembre de 2015. Al contrario, estas mesas se caracterizan por su vertiente

argumentativa y explicativa, y pueden ser clasificadas como espacios deliberativos. El tercero es el Comité de Seguimiento y Evaluación, el cual realizó diversas reuniones desde inicios de 2014 y hasta la aprobación de la Actualización en junio de 2016. Este espacio se caracteriza por su vertiente decisoria e institucional, y puede ser clasificado como un espacio decisorio. Es importante volver a aclarar que los tipos de espacios no son excluyentes entre sí, es más suelen ser complementarios y compartir características comunes en mayor o menor medida. No obstante, para el análisis de las variables esta categorización ha sido de gran utilidad. (Véase la Tabla 3.5 “Tipología de espacios” capítulo III).

En los próximos 3 apartados proponemos el análisis del proceso de Actualización a través de sus diversos espacios participativos. Por lo tanto, se retoma la Tabla 3.7 “Sistematización para el análisis de las categorías”⁹⁷ para analizar cada una de las variables propuestas en los 3 espacios de interlocución. Para los *espacios de intermediación* se retoman los planteamientos, datos, observaciones y registros realizados en los “Encuentros de inicio” de la Actualización. Asimismo, para los *espacios deliberativos* se retoman los mismos elementos pero en las “Mesas de retroalimentación”. Finalmente, en el caso de los *espacios decisorios* se retoman los mismos elementos pero en el Comité de Seguimiento y Evaluación. A continuación se analizan los espacios de intermediación a través de los Encuentros de Inicio. Para tal efecto se analizaron 30 relatorías y 30 encuadres iniciales.⁹⁸

1. Los espacios de intermediación

1.1. Condiciones necesarias, transparencia y pluralidad

⁹⁷ Véase capítulo III

⁹⁸ En este caso no se tuvo acceso a los audios. Los 30 encuadres iniciales estuvieron a cargo de la Secretaría Ejecutiva y se realizaron con base en el DPDHDF (2008-2009), en los seguimientos y evaluaciones hechas a las líneas de acción y en los documentos preliminares enviados para el primer encuentro. Retoman investigaciones académicas y fuentes oficiales pero suelen ser documentos estrictamente informativos. En ocasiones mencionan el interés colectivo y las poblaciones vulnerables.

Hemos decidido juntar las variables “condiciones necesarias” y “transparencia”, ya que nos parece que, hasta cierto punto, la transparencia y la pluralidad de actores pueden considerarse parte de las condiciones necesarias para la intermediación. Algunas condiciones importantes son: 1. La apertura del espacio a todos los actores, 2. La presencia de los involucrados, responsables y afectados, 3. La presencia de observadores nacionales o internacionales, 4. El constante acceso a la información y transparencia en los procesos, acuerdos e información, 5. La interdependencia entre los actores. A continuación, la Tabla 4.2 presenta una síntesis del cumplimiento de las condiciones necesarias a la intermediación.

Tabla 4.2: Cumplimiento de las condiciones necesarias a la intermediación

Condiciones Necesarias	Cumplimiento total en el caso de los 30 encuentros	Cumplimiento parcial en el caso de los 30 encuentros	Cumplimiento nulo en el caso de los 30 encuentros
Apertura del espacio a todos los actores	✓		
Presencia de los involucrados, responsables y afectados		✓	
Presencia de observadores nacionales o internacionales		✓	
Acceso a la información y transparencia en los procesos, acuerdos e información		✓	
Interdependencia entre los actores	✓		

Fuente: Elaboración propia con base en las 30 relatorías, actas, presentaciones y documentos anexos al proceso.

En el caso de la apertura de los espacios a todos los actores, se realizaron convocatorias públicas en cada “encuentro de inicio” aunque en el caso del encuentro sobre Agua las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) comentan que no hubo tiempo suficiente para las discusiones y el análisis previo al encuentro. Es más, las OSC mencionan: "La mesa pidió tomar nota sobre la preocupación generalizada por la estrechez de tiempos para analizar insumos, enviar observaciones, revisar competencias y generar diálogos suficientes." (Relatoría Agua, Sep., 2015:6). Lo anterior no significa que necesariamente estuvieran presentes los involucrados o afectados durante los distintos encuentros.

En ningún espacios estuvieron todos los actores directamente implicados, invitados o afectados por las temáticas respectivas. Es importante resaltar la poca participación de las Delegaciones y la nula participación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. La Secretaría de Finanzas y la Asamblea Legislativa no estuvieron en ningún espacio. En relación con los entes de gobierno, los que más participaron fueron la Secretaría de Gobierno (29 espacios), la Procuraduría General de Justicia (20 espacios) y el Tribunal Superior de Justicia (17 espacios). En el caso del encuentro sobre Pueblos y Comunidades Indígenas el especialista menciona: "Se requeriría de la Presencia de la Secretaría de Finanzas para todos los retos por establecer, ya que todos la refieren por temas de presupuesto; el presupuesto siempre es un factor determinante, lo fue en la designación y en el compromiso de los entes respecto a las líneas de acción del PDHDF." (Relatoría Pueblos, Sep., 2015:7). Asimismo, la Unión de Pueblos y Comunidades Purépechas menciona: "Este es un buen espacio pero deberían estar presentes las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, deben estar presentes los entes responsables." (Relatoría Pueblos, Sep., 2015:5).

Las OSC participaron en 28 espacios ya que no participaron en "Debido Proceso" e "Integridad y seguridad personal". Asimismo, las instancias públicas estuvieron presentes en 30 espacios, la academia en 10 espacios, los organismos autónomos, internacionales u observadores en 7 espacios, los ciudadanos en 2 espacios y los expertos o especialistas en 20 espacios. También es importante mencionar que se repitieron 6 espacios por falta de asistencia de las OSC, en algunos casos porque no existen asociaciones expertas en esos temas. Los espacios de "Debido Proceso" e "Integridad y seguridad personal" no se repitieron por lo que las OSC no tuvieron participación alguna en esos dos espacios. Si bien existió representación de los entes de gobierno en cada uno de los espacios, es importante mencionar que las delegaciones (quienes aplican las líneas de acción) participaron en pocos espacios. Es relevante mencionar que la academia también faltó a su compromiso con las mesas de encuentro ya que por el carácter consultivo y expositivo de estos espacios la participación de la academia parecía ineludible.

En relación con la interdependencia entre los actores es claro que, en el caso de esta políticas públicas todos los actores son interdependientes ya que tienen la capacidad de formar consensos equilibrados o mediados entre la necesidad de llegar a acuerdos y los objetivos conflictivos entre actores. Es decir, que los consensos ni son impuestos por unos, ni existen perdedores absolutos. Es más, por el carácter organizacional existe la suficiente independencia entre los actores (OSC, entes de gobierno, academia, especialistas, organismos autónomos, etc.) pero también un nivel apropiado de dependencia de recursos (intelectuales, financieros y experimentales) para llegar a acuerdos.

1.2. Búsqueda del bien común y poblaciones vulnerables

La búsqueda del bien común pasa necesariamente por la inclusión de las poblaciones vulnerables en los diagnósticos y programas que resulten de las políticas públicas. Por lo anterior, no sólo es importante que el resultado de las líneas de acción contemple un alcance general sino que dentro de este ámbito también se transversalicen los derechos humanos y se incluyen las condiciones especiales de los grupos vulnerables. Tomando como supuesto que la vulnerabilidad social depende, en gran medida de causas similares u homogéneas, deben ser tratadas como elemento transversal de las políticas públicas. Esto es, independientemente del derecho, los derechos humanos deben considerar su codependencia y la transversalización de las condiciones que vulneran a las minorías.

Es de notar que en ningún encuentro de inicio se menciona el “bien común” o el “interés general”, ni en las 30 relatorías, ni en 30 encuadres analizadas, ni en los audios disponibles. No obstante, 23 de los 30 encuentros sí hacen referencia directa al tema de poblaciones vulnerables como eje de análisis transversal. En la Tabla 4.3 podemos observar qué actores pusieron de relieve la necesidad de considerar las necesidades particulares de las poblaciones vulnerables para la realización de la Actualización.

Tabla 4.3: Actores / Poblaciones vulnerables

Actores	Cantidad total de menciones en relación con las poblaciones vulnerables	Cantidad total de Encuentros en los que se mencionaron a las poblaciones vulnerables
Organizaciones de la Sociedad Civil	14	10
Entes de gobierno	21	12
Academia	1	1
Organismos autónomos	0	0
Especialistas	1	1
Secretaría Ejecutiva	7	7
TOTAL	44	23 de 30 encuentros

Fuente: Elaboración propia

Podemos afirmar que en siete encuentros no se mencionó el tema de poblaciones vulnerables o el de grupos de población. Por ejemplo, es el caso de los encuentros sobre “Poblaciones Callejeras (2015)” o “Movilidad (2015)” en los que nunca se mencionaron las condiciones de vulnerabilidad de dichas poblaciones. La academia, los organismos autónomos y los especialistas no parecen haberle dado la importante merecida a este problema. En el caso de las OSC, los entes de gobierno y la Secretaría Ejecutiva, en pocas ocasiones se generó una discusión entorno a las poblaciones vulnerables. Si bien se mencionó de manera aislada la necesidad de considerar sus necesidad particulares, no se analizaron dichas condiciones.

En el caso de la Relatoría sobre Infancia la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez del DIF comenta "Estos tres centros que atienden a poblaciones vulnerables, atienden como a seiscientos niños; en relación al problema pues es pequeñito" (Relatoría Infancia, Sep., 2015:6). Asimismo menciona: "Cuando los niños tienen discapacidad, las condiciones de vulnerabilidad aumentan" (Relatoría Infancia, Sep., 2015:9).

En el caso del encuentro de Acceso a la Información la Secretaría Ejecutiva comenta que: "En la capacitación focalizada queda invisibilizada el acceso de la información a grupos vulnerables, personas con discapacidad, [...]. Este tema no está en todas las líneas, debe contenerse de manera general, de algo prioritario que impacte a todas las líneas." (Relatoría Acceso a la Información, Sep., 2015:6).

En el encuentro sobre Derecho al Agua y Saneamiento, DECA Equipo Pueblo propone: "Enfatizar el cruce con otros derechos y grupos de población. Se propone al CSyE considerar la modificación de la metodología aprobada incorporando un ejercicio de intercambio entre las y los especialistas que redacten cada capítulo para transversalizar cada derecho." (Relatoría Agua, Sep., 2015:4). Aquí se habla de grupos de población lo que, en términos de nuestra política pública, hace referencia a las poblaciones vulnerables. Así pues, la transversalización de los derechos con los grupos de población hace referencia a la inserción de los grupos vulnerables a los distintos derechos humanos.

En el encuentro de Inicio de Derechos de la Comunidad LGBTTTI⁹⁹ Almas Cautivas A.C. menciona: "Derecho a la vivienda, puesto que la población Trans es la que está más vulnerable y no hay medidas de protección o redes de apoyo suficientes para dicha población." (Relatoría LGBTTTI, Sep., 2015:2).

En el encuentro de Inicio sobre Pueblos y Comunidades Indígenas la Delegación Venustiano Carranza menciona: "Se debe trabajar en la capacitación de funcionarios públicos. No existen programas específicos para comunidades indígenas, hay programas para grupos vulnerables y ahí incluyen a las personas indígenas pero no hay programas específicos para pueblos y comunidades indígenas, tampoco hay presupuesto focalizado." (Relatoría Pueblos, Sep., 2015:2). Asimismo la Secretaría Ejecutiva aclara: "Se define a los pueblos y comunidades indígenas como población vulnerable, se sigue dando una atención asistencialista." (Relatoría Pueblos, Sep., 2015:9).

1.3. Diversidad de actores, tipo de actores y representación asociativa

Es claro que el tipo de actores, su función y poder dentro de los espacios, define en gran medida la relevancia de la intermediación y de los resultados de las discusiones así mismo establece una jerarquía entre sus miembros o instituciones. Es más, hemos observado que, a pesar de los acuerdos de igualdad establecidos dentro de los espacios de intermediación, existen tensiones de dominación, de

⁹⁹ LGBTTTI: Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti, Intersexual.

representación, entre los actores y sus instituciones; y entre las instituciones sectoriales o intersectoriales. Aquí, también sumamos la cantidad de actores en los distintos espacios con afán de establecer si existe diversidad y equilibrio entre los actores así como si el espacio constituye un dispositivo incluyente.

Anteriormente, hemos hablado de la pluralidad de actores considerando la participación de los diversos sectores en los espacios. La diversidad suele ser diferente ya que registra la cantidad de instancias distintas del mismo sector y la cantidad de personas que participan en el espacio. No es lo mismo hablar de representación sectorial (es decir saber en cuantos espacios han participado los entes públicos) que conocer la cantidad de entes públicos diferentes y la cantidad de actores que fueron a representarlas en cada uno de los espacios. En la Tabla 4.4 hemos representado la diversidad de actores que han asistido en los 30 encuentros de inicio.

Tabla 4.4: Diversidad de Actores¹⁰⁰

Espacios de participación	Entes públicos	Organizaciones de la Sociedad Civil	Academia	Expertos	Organismos autónomos	Ciudadanos	Relator y Moderador	Total de personas
Infancia	9 instancias 12 personas	3 OSC 3 personas	0	0	0	0	2	17
Información	7 instancias 13 personas	3 OSC 4 personas	0	0	0	0	2	19
Agua	8 instancias 10 personas	5 OSC 7 personas	0	1	0	0	2	20
LGBTTI	9 instancias 11 personas	13 OSC 15 personas	1	1	1	0	2	31
Movilidad	4 instancias 7 personas	3 OSC 3 personas	2	0	0	1	2	15
Indígenas	12 instancias 12 personas	11 OSC 12 personas	0	1	0	2	2	29
Total aproximado de 30 espacios	200 instancias 300 personas	150 OSC 200 personas	10	20	7	3	60	600
Promedio por espacio	7 instancias 10 personas	5 OSC 7 personas	0.3	0.7	0.2	0.1	2	20

Fuente: Elaboración Propia

¹⁰⁰ Algunos datos provienen de los documentos “Matriz general asistencia resultados” realizado por la SE del Mecanismo de Seguimiento, 29/10/2015 y “Asistencia. Numeralia Encuentros Septiembre” realizado por la SE del Mecanismo de Seguimiento, 03/12/2015.

Podemos observar que existió un relativo equilibrio entre las fuerzas políticas y sociales, además podemos afirmar que hubo diversidad de actores. En promedio las OSC fueron representadas por 5 organismos en cada espacio. Aunque realmente la repartición es la siguiente: De 0 a 2 representantes: 3 espacios; de 3 a 6 representantes: 14 espacios; más de 6 representantes: 13 espacios. Asimismo, en promedio las instancia públicas fueron representadas por 7 instancias en cada espacio. Aunque realmente la repartición es la siguiente: De 0 a 2 representantes: 0 espacios; de 3 a 6 representantes: 10 espacios; más de 6 representantes: 20 espacios. Nos hemos preocupado por la representación asociativa dentro de los espacios de intermediación, ya que sin duda revela un avance fundamental dentro del esquema de participación intersectorial en políticas públicas. Así pues, uno de los puntos de inflexión importantes es la integración de las organizaciones de la sociedad civil dentro de los espacios de participación creados en el marco de la actualización.

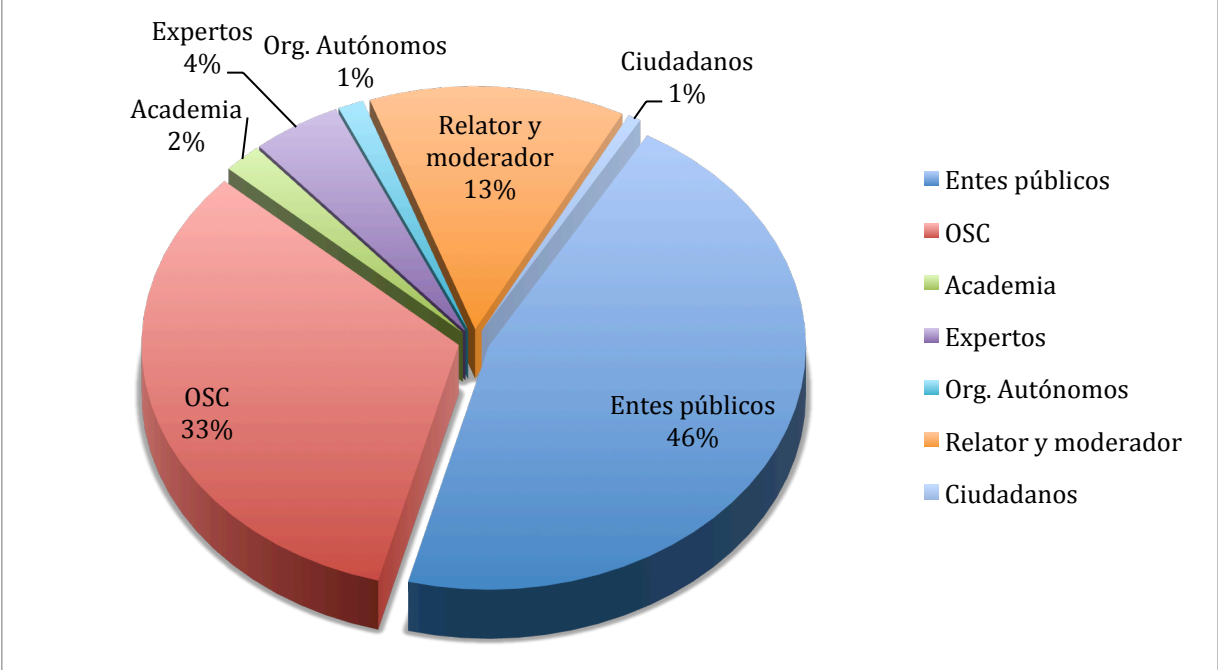
Es importante mencionar que si bien asistieron 124 OSC representadas por 200 personas, en realidad participaron 93 OSC distintas. Asimismo, asistieron 165 entes públicos representados por 300 personas pero de hecho sólo participaron 34 instancias públicas distintas. Esto se debe a que algunas instituciones estuvieron participando en diversos espacios. Es el caso de la Secretaría de Gobierno que estuvo en 30 espacios, la Secretaría de Salud en 10 espacios o el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria A.C, que participó en 8 espacios.¹⁰¹

Es importante aclarar que, si bien es habitual la superioridad numérica de los Entes públicos sobre las OSC, esto se debe por una parte a que muchas instancias de gobierno son directamente responsables de la ejecución de los programas y están interesadas en las discusiones o decisiones que ahí podrían suscitarse. Por otro lado, la superioridad numérica puede explicarse por la falta de OSC especialistas en temáticas específicas y territoriales. En la gráfica siguiente presentamos el promedio de participantes por espacio/encuentro de cada uno de los actores. Este ejercicio nos permite imaginar la repartición promedio de los actores en cada encuentro y poder observar la poca presencia de la academia

¹⁰¹ Para más detalles veáse el documento “Matriz general asistencia resultados” realizado por la SE del Mecanismo de Seguimiento, 29/10/2015.

durante este proceso de intermediación. Asimismo, aunque los especialistas estuvieron presentes en 20 encuentros, en términos porcentuales representan sólo el 6% del espacio promedio.

Gráfica 4.5: Participantes por espacio



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, los actores que participaron en estos encuentros tienen la característica de ser representantes de cada una de las organizaciones, tanto de los entes gubernamentales y de las OSC como de la academia y los organismos autónomos. Podemos afirmar que el 99% de los asistentes son representantes, enlaces o encargados de seguimiento. En pocas ocasiones se hace notar la presencia de un mando directivo, de un representante legal o de un secretario/subsecretario. En el caso de las OSC es notoria la participación de Equipo Pueblo a través de Areli Sandoval en el encuentro sobre el Derechos al Agua ya que ella estuvo llevando el tema de agua durante el primer DPDHDF. Además es miembro del equipo directivo de Equipo Pueblo como responsable del Programa Diplomacia Ciudadana DESCA y Social Watch (Relatoría Agua, Sep., 2015). Las relatorías no nos informan sobre la calidad de los representantes, pero

no hemos notado la presencia de muchos personajes destacados, aunque tampoco conozcamos a todos. No obstante, sobre el particular María Elena de REDIM comenta:

Creo que el tema de la legitimidad y la representatividad de los representantes ha sido una cuestión complicada y algo que tenemos que buscar la manera de fortalecer. Porque en realidad este tema de la representación de organizaciones de organizaciones y te lo digo siendo de una red, es una cuestión sumamente compleja. Porque aunque a lo mejor se esté en la defensa de un mismo derecho las formas de defenderlo, también las articulaciones políticas que tiene cada organización, son distintas. Entonces, el tema de la representatividad es muy complejo.[...] El perfil de las personas que envían a las reuniones es cada vez es más bajo. Ya no son directores de área ya no son mucho menos los titulares, entonces las personas van simplemente a escuchar a tomar nota y decir ahorita vuelvo déjeme consultar a mi titular.[...] El papel de la Asamblea legislativa es interesante porque no es una sola persona la que da seguimiento, son varias personas, generalmente son parte de la Secretaría Técnica de la Comisión de derechos humanos. Entonces también dependiendo de quién esté en la representación es el posicionamiento que se tiene.

Es claro que tampoco los titulares de las dependencias o los presidentes de las organizaciones de la Sociedad Civil asisten y participan en los espacios de participación (ni en los decisorios y menos en los de intermediación). Es más, en ocasiones ni siquiera están al tanto de las decisiones finales o de los procesos decisorios. Por ejemplo, en el caso de la UACM, el Dr. Aboites¹⁰² nos comenta:

Quisiera hacer una advertencia. Yo no hice la Actualización, no lo hice, es más ni siquiera lo supervisé. [...] Entonces va usted a encontrar que claramente no conozco el informe y se lo quiero decir desde el principio. Teóricamente yo pasé la estafeta, en la práctica había una persona que estaba desde tiempo atrás, antes de que yo llegara, como representan de la institución en ese Comité. Por múltiples razones que tienen que ver con las urgencias administrativas no tuve yo un seguimiento constante de lo que estaba sucediendo. Entonces no conozco yo lo que ocurría al interior.

1.4. Conversación, disposición a la mediación y cantidad de participaciones

En este apartado establecemos la modalidad para la toma de palabra entre los actores. También se señala qué actor modera las mesas, el orden de “pasación” y entrega de palabra. Además, registramos la cantidad de participaciones de todos los participantes y establecemos una interpretación preliminar en relación con el respecto de proporcionalidad. Sumamos las participaciones totales y las de todos

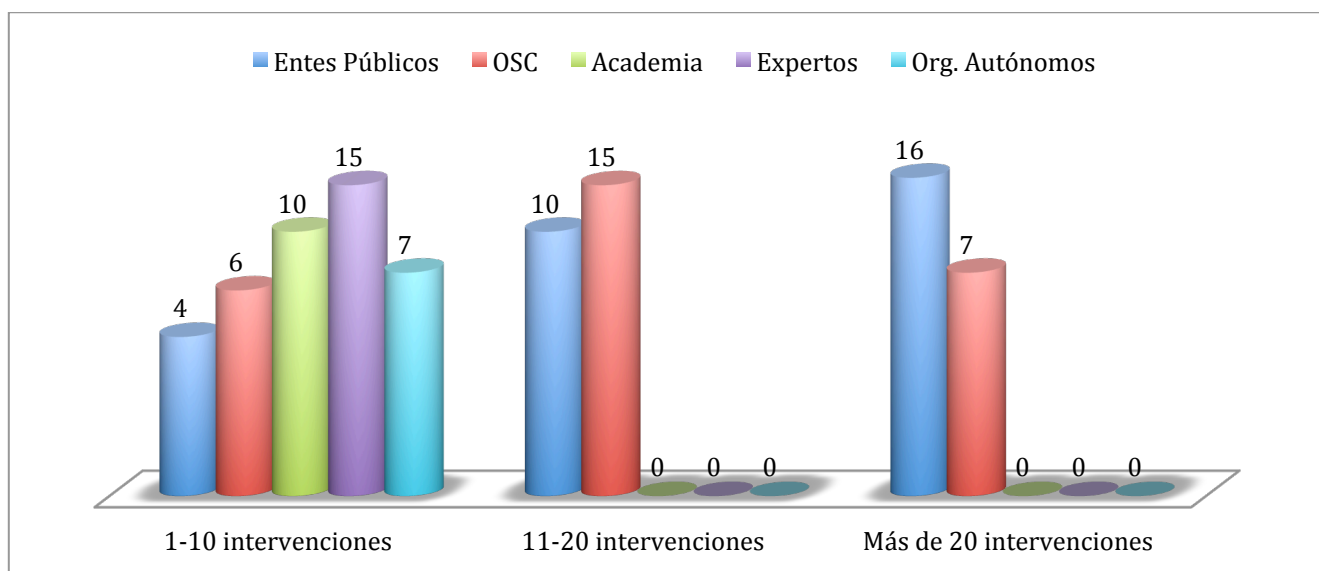
¹⁰² Entrevista con Vicente Hugo Aboites Aguilar, Rector de Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Miembro del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) durante la Actualización del DPDHCDMX. A la fecha forman parte del CSyE. (2015-2017). La entrevista se realizó el 18 de octubre de 2017 a las 14:00 pm. en las oficinas del Rector de la UACM y duró 54 minutos. (Véase la entrevista completa en Anexo 7)

los actores, los comparamos con la cantidad de actores y establecemos un porcentaje de participación en cada uno de los espacios. Esto nos permite interpretar si la mediación fue proporcional o si algunos actores monopolizaron la toma de palabra. No sólo mencionamos los tipos de participaciones y sus contenidos expositivos, analíticos o argumentativos, sino también si la mediación o el intercambio de ideas permitió la búsqueda del consenso a través del convencimiento del adversario, la aceptación de un posicionamiento intermedio o el ajuste a ciertas decisiones.

En las 30 mesas de inicio la toma de palabra se realizó a través de las llamadas “Rondas de intervenciones” en las que la Secretaría Ejecutiva a través de un moderador da la palabra a los que la solicitan. Por lo general, las rondas permiten la intervención de 3 a 5 participaciones de sectores diferentes. Los encuentros siguieron una metodología y una logística similares entre sí. Primero, se realiza el pase de lista a través de un hoja de asistencia en las que los presentes inscriben su nombre y la institución que representan. Segundo, se establece el orden del día (1. Bienvenida y presentación, 2. Encuadre del Capítulo, 3. Intervenciones, 4. Alertas, avances, retos y propuestas estratégicas, 5. Conclusiones y Cierre) y finalmente se procede a dar paso a las Rondas de Intervenciones.

Las intervenciones varían de un espacio a otro. Las OSC participaron de 1 a 10 veces en 6 espacios; de 11 a 20 veces en 15 espacios y más de 20 veces en 7 espacios. Los Entes Públicos participaron de 1 a 10 veces en 4 espacios; de 11 a 20 veces en 10 espacios y más de 20 veces en 16 espacios. Asimismo, la academia participó de 1 a 10 veces en 10 espacios; los ciudadanos participaron 0 veces en 2 espacios; los organismos autónomos participaron de 1 a 10 veces en 7 espacios, finalmente, los expertos participaron de 1 a 10 veces en 15 espacios (Ver Gráfica 4.6). En suma, se tuvieron de 5 a 25 intervenciones en 10 espacios; de 26 a 35 intervenciones en 13 espacios y más de 36 intervenciones en 7 espacios.

Gráfica 4.6: Cantidad de Espacios VS Cantidad de Intervenciones



Fuente: Elaboración Propia

Por ejemplo, en el encuentro sobre *Derecho a la Movilidad* hemos contabilizado 21 intervenciones en total (6 de las OSC, 13 de los entes públicos y 2 de la académica). En este caso asistieron 7 personas de los entes públicos, 3 personas de las OSC, 2 personas de la academia y 1 ciudadano. En el Tabla 4.7 podemos observar una proporcionalidad aceptable entre los porcentaje que representa la cantidad de personas en el espacio y el porcentaje que representa la cantidad de participaciones en el espacio. En el caso de los entes públicos, ellos representan el 54% de los actores y sus intervenciones representan el 61% de las participaciones en ese espacio. Si consideramos el principio de proporcionalidad podemos decir que, en el caso del encuentro de inicio sobre *Derecho a la Movilidad*, sí existió proporcionalidad en las participaciones.

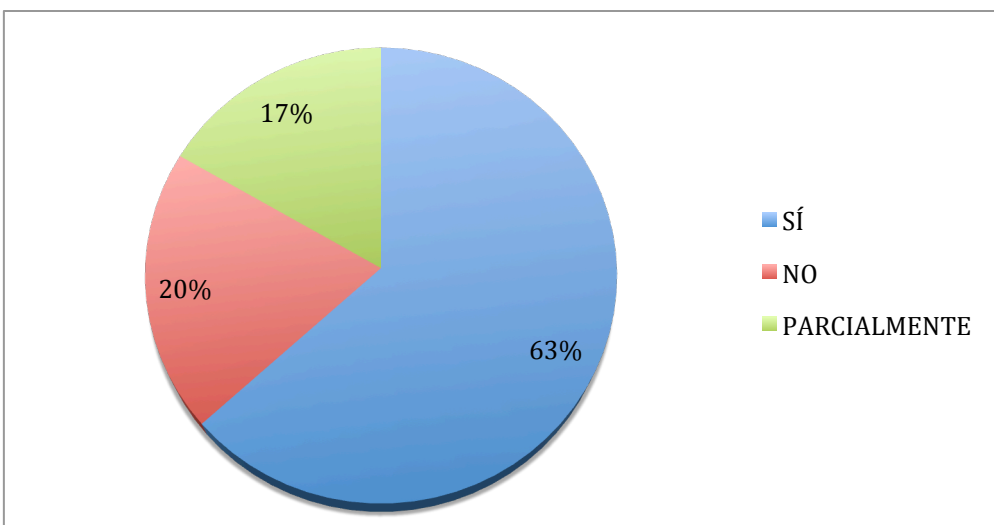
Tabla 4.7: Principio de proporcionalidad: Encuentro Derecho a la Movilidad

Sectores	Cantidad de personas	Proporcionalidad	Cantidad de participaciones	Proporcionalidad	Diferencia
Entes públicos	7	54%	13	61%	+7%
OSC	3	23%	6	29%	+6%
Academia	2	15%	2	10%	-5%
Ciudadanos	1	7%	0	0%	-7%
Total	13	100%	21	100%	+/-7%

Fuente: Elaboración propia

En términos general, podemos aceptar que sí se respeta el principio de proporcionalidad cuando los porcentajes no presentan una diferenciación mayor o menor a 10% entre el porcentaje que representa la cantidad de personas y el porcentaje que representa la cantidad de participaciones. Si esta diferencia estuviera entre +/-10% y +/-20% podríamos decir que el principio de proporcionalidad se respetó parcialmente. Finalmente, si esta diferencia fuera superior o inferior a +/-21% podríamos decir que el principio de proporcionalidad no se respetó. Repetimos el ejercicio de la Tabla 4.7 en cada uno de los 30 encuentro de inicio, lo cual nos permitió proponer una gráfica en la que se representa el respeto de la proporcionalidad en término globales. Así pues, en la Gráfica 4.8 se observa que en el 63% de los encuentros sí se respetó el principio de proporcionalidad, en el 20% no se respetó y en el 17% se respetó parcialmente.

Gráfica 4.8: Respeto de la proporcionalidad / 30 encuentros



Fuente: Elaboración propia

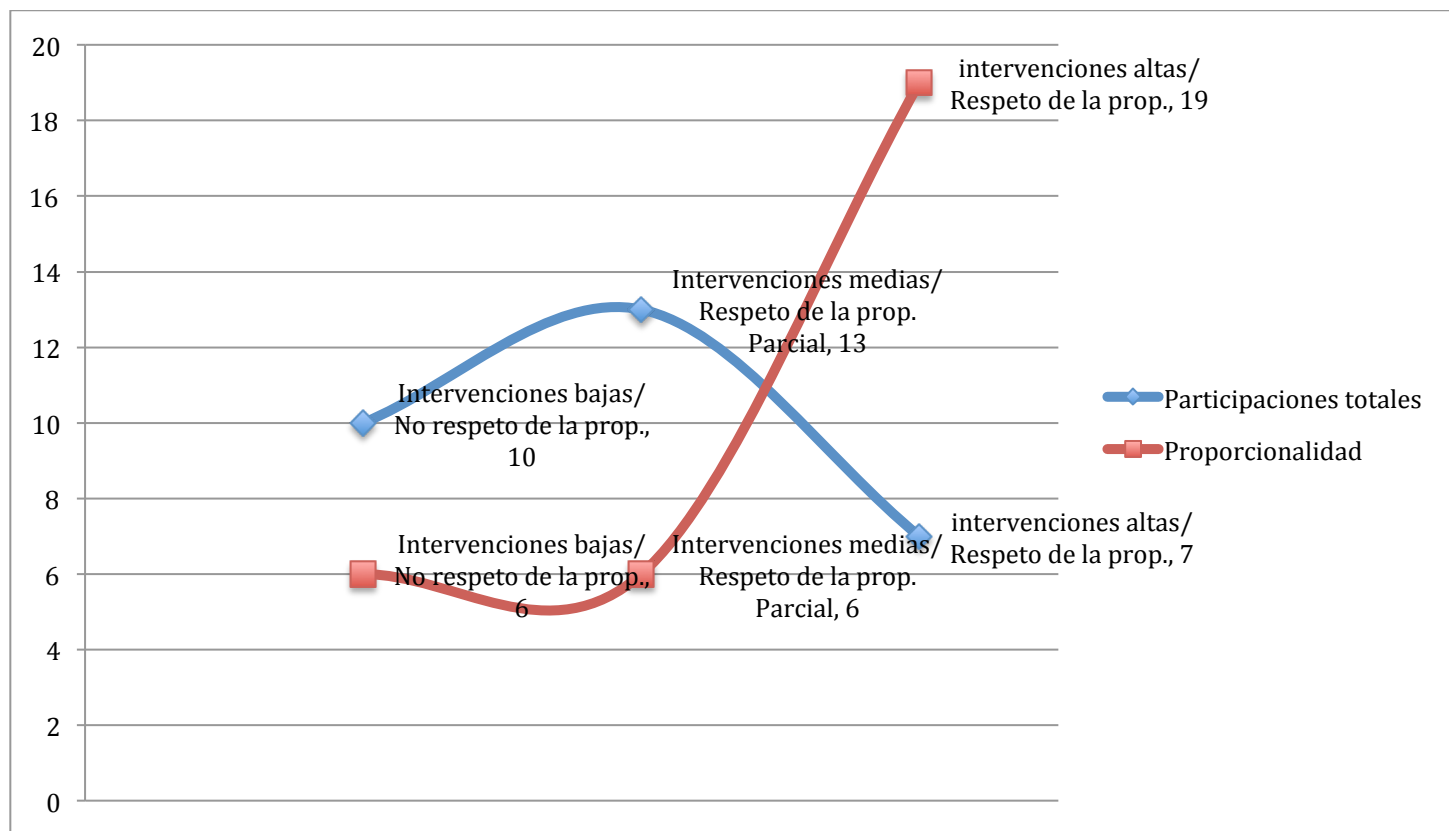
Lo anterior esta directamente relacionado con la llamada *Disposición a la Mediación*, es decir si existieron las condiciones para el convencimiento del adversario, la aceptación de un posicionamiento intermedio o el ajuste a ciertas decisiones. Por ejemplo, en el caso del encuentro sobre el Derecho al Agua, no se respetó el principio de proporcionalidad en las participaciones. En ese caso no

existió una participación propositiva de los entes públicos, más bien las OSC monopolizaron las discusiones y la mediación fue muy baja. Observamos que, en general, cuando no se respeta el principio de proporcionalidad y no existen muchas intervenciones, tampoco existe un alto grado de disposición a la mediación. Al contrario cuando el principio de proporcionalidad se respeta y existe un gran número de participaciones, estamos en presencia de un encuentro con alto grado de disposición a la mediación. Esto, sin duda, ha permitido que se tomen decisiones intermedias, que se acepten posicionamientos intermedios y que los actores ajusten sus planteamientos a ciertas decisiones colectivas.

Es el caso del encuentro sobre Derecho de Pueblos y Comunidades Indígenas en el que se registraron 43 intervenciones totales se respetó el principio de proporcionalidad y la mediación fue muy alta. Los actores retomaron o refutaron puntos anteriores expuestos por otros autores para exponer, reforzar o ejemplificar las propias. Además, los actores expusieron sus propios análisis. El caso del encuentro sobre Derechos de la Comunidad LGBTTTI es interesante ya que, si bien se registraron 42 intervenciones, no se respetó el principio de proporcionalidad ya que los entes públicos participaron muy poco. En ese caso existió poca disposición a la mediación, monólogos muy largos sin réplicas, muchos reclamos y pocas coincidencias.

En la Gráfica 4.9 hemos agrupado los datos relativos a la cantidad de participaciones por espacio y la cantidad de espacios en los que se cumple o no el principio de proporcionalidad. Esto nos permite observar que si bien en 19 espacios se respetó el principio de proporcionalidad sólo en 7 la cantidad de intervenciones fue alta. Sería aventurado decir en cuantos espacios la disposición a la mediación fue alta, no obstante por el punto de intersección de las líneas podríamos pensar que alrededor de 11 espacios presentaron condiciones favorables a la mediación.

Gráfica 4.9: Disposición a la mediación



Fuente: Elaboración propia

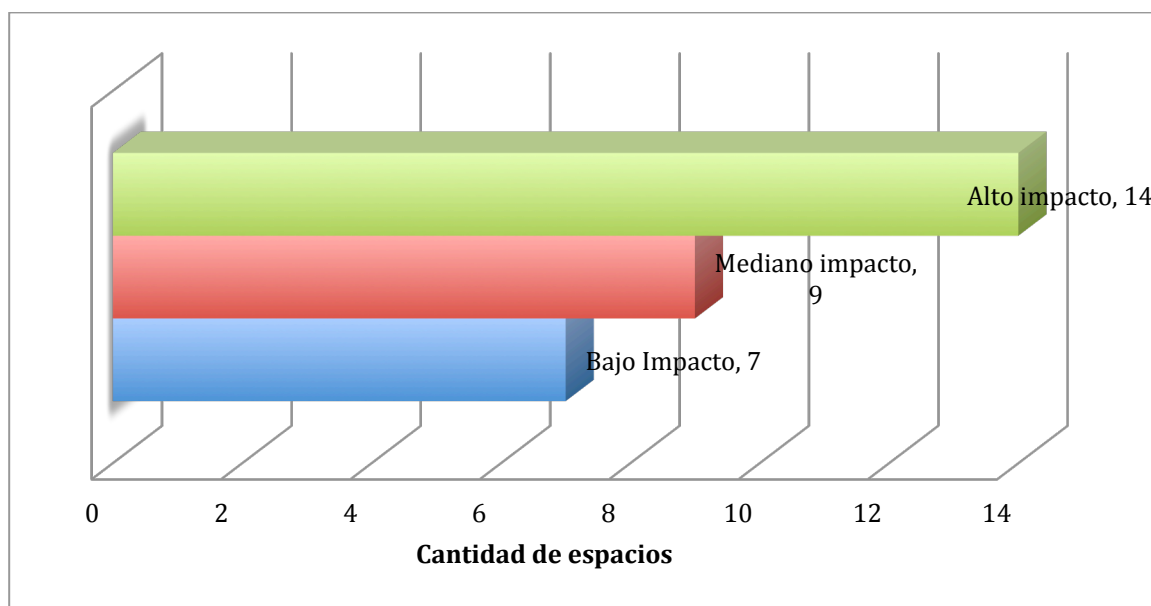
Conclusiones

Todo lo anterior nos lleva a cuestionarnos sobre la jerarquía de la intermediación, no sólo considerando el espacio en sí, sino los niveles de intensidad de las exposiciones, la categoría de los actores presentes, así como las participaciones o las condiciones de la participación. Lo anterior para determinar si el nivel de intermediación es “de bajo impacto”, “de mediano impacto” o “de alto impacto” para la toma de decisiones finales.

La Ruta de la Actualización (2015) propone como primer espacio de participación los “Encuentros de Inicio” con el fin de crear un mecanismo para la exposición e intercambio de información y diagnósticos sobre cada uno de los 30 capítulos del Diagnóstico y Programa. En términos del proceso de actualización este espacio representa el primer encuentro, no obstante se enmarca en una tradición de participación intersectorial muy larga en el marco de esta política

pública. Así pues, para establecer el nivel de intermediación es importante considerar que: 1. Los actores intersectoriales se conocen y han compartido experiencias en espacios previos. 2. El espacio de participación está institucionalizado y es enmarca en una normativa vigente. 3. Los actores no pueden tomar decisiones finales en relación con las acciones del Programa pero sí inciden en decisiones intermedias relacionadas con la información, los análisis y los diagnósticos. Habiendo considerado estas últimas variables y todas las expuestas en apartados anteriores, hemos realizado la Gráfica 4.10 sobre la Jerarquía de la intermediación y el nivel de impacto del espacio sobre la toma de decisiones finales.

Gráfica 4.10: Jerarquía de la intermediación



Fuente: Elaboración Propia

En suma, hemos observado que si bien los 30 encuentros respondieron a prerrogativas similares (convocatorias, mecanismos participativos, etc.) cada espacio responde a condiciones particulares. Primero, es claro que los actores sectoriales no respondieron de la misma forma a las convocatorias por espacio, esto debido a la multiplicidad y territorialidad de las OSC, la importancia política de ciertos derechos o grupos de población y la duplicidad de espacio-temporal de los

Encuentro de Inicio. Segundo, las discusiones o silencios entorno a la búsqueda del bien común, la transversalización de los Derechos Humanos e inclusión de las poblaciones vulnerables dieron cierto matiz a los Encuentros de Inicio; en gran medida porque este es el objetivo centro de una política pública en materia de Derechos Humanos. Tercero, la diferencia en la diversidad de actores, en la cantidad y calidad de los representantes, en la cantidad de participaciones y en la disposición a la mediación jugaron un papel central en la heterogeneidad de los Encuentro de Inicio.

Lo mencionado con anterioridad ha establecido condiciones comunes y diferenciadas en los espacios de intermediación. Si bien hemos querido sistematizar estos últimos para entender sus alcances en el marco del proceso de actualización, no dejan de vestir un carácter individual y de tener alcances heterogéneos en las decisiones finales de la Actualización. Los espacios de intermediación son absolutamente necesarios en los procesos de toma de decisiones ya que no sólo permiten la exposición de los elementos y conocimientos preliminares sino también permiten establecer las primeras alianzas sectoriales e intersectoriales, ajustar y prepara los posicionamientos argumentativos para el proceso deliberativo y dar a conocer la singularidad de los mecanismos de interlocución propios a cada política pública.

Tras el primer proceso consultivo, el CSyE organizó 3 audiencias públicas, una consulta y 3 grupos focales. Además, con la contratación de los expertos/especialistas se redactaron las versiones preliminares (borradores) de 30 capítulos de la actualización del DPDHDF. Posteriormente, del 23 de noviembre al 1 de diciembre de 2015 se organizaron 30 mesas de retroalimentación, las cuales por su carácter argumentativo y por la intensidad de los debates hemos catalogados dentro de los espacios deliberativos. En el caso de los espacios deliberativos se revisaron 30 borradores, 30 encuadres, 30 relatorías y 25 audios¹⁰³ correspondientes a los 30 espacios deliberativos llamados “mesas de retroalimentación”. Los expertos realizaron los borradores después de los

¹⁰³ Todas las mesas de retroalimentación grabaron la integralidad de sus sesiones, no obstante algunos audios se perdieron y no me fueron entregados. Para el análisis de los espacios deliberativos se escucharon aproximadamente 90 horas de grabación.

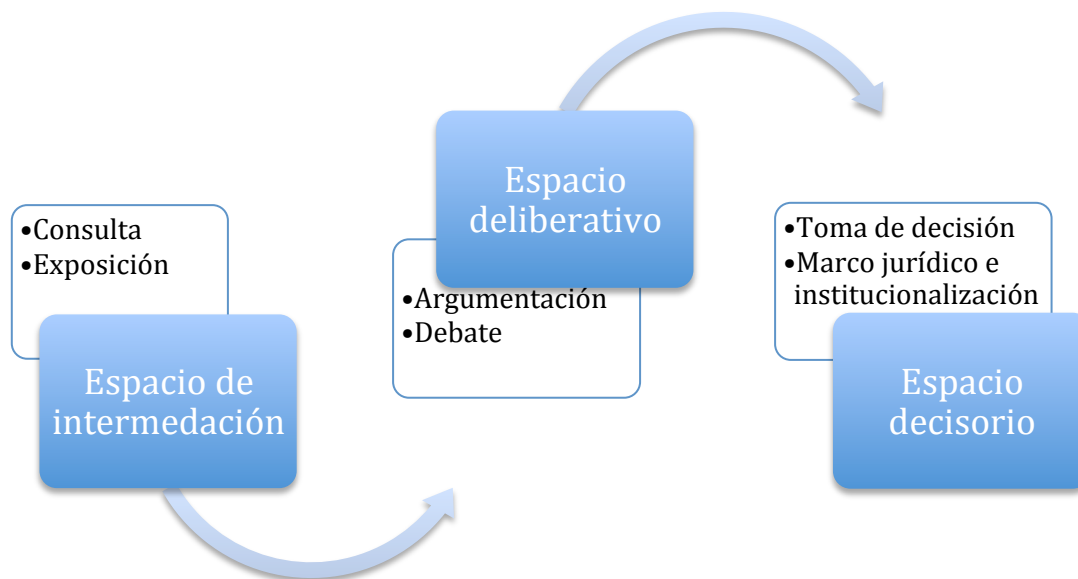
Encuentros de Inicio. Con base en estos borradores la Secretaría Ejecutiva estuvo a cargo de preparar los nuevos encuadres para la realización de las mesas de retroalimentación.

2. Los espacios deliberativos

2.1. La argumentación basada en experiencias y consultas

Las consultas son parte de las experiencias previas utilizadas en estos espacios deliberativos. Permiten establecer quiénes participaron en las consultas previas con sus observaciones, informes, inquietudes y recomendaciones. En el caso de las mesas de retroalimentación es claro que cada espacio se enmarca dentro de un esquema que articula diferentes tipos de espacios con fines propios. Parte de la argumentación o discurso utilizado en esta fase decisoria pretende retomar las experiencias colectivas o individuales previas. De ahí que los espacios de intermediación previos a los espacios deliberativos sean parte de esta articulación. La llamada “confianza basada en el prestigio” funciona a través del prestigio el cual se adquiere gracias a la experiencia acumulada y a las buenas acciones de los actores intersectoriales. La experiencia como estrategia argumentativa con el fin de asesorar y orientar los espacios es, sin duda, parte importante de los elementos discursivos usados en estos espacios. En la Actualización, la articulación de los espacios de interlocución es en cierta medida cronológica, por lo anterior los espacios de intermediación anteceden a los espacios deliberativos, los cuales preceden los espacios decisivos; aunque estos últimos también funcionan de manera simultánea a los dos primeros. El esquema 4.11 representa esta articulación, la cual nos permite observar cómo los espacios de intermediación sirven como espacios de consulta previos a la deliberación.

Esquema 4.11: Cronología de Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa



Fuente: Elaboración propia

En términos de articulación de espacios también habría que considerar las 3 audiencias, la consulta pública y los tres grupos focales realizados entre el 10 y el 19 de noviembre de 2015 en la que se reunieron 204 personas de los grupos de población. Estos espacios, principalmente consultivos, permitieron complementar los 30 borradores¹⁰⁴ realizados por los expertos. Estos espacios consultivos son absolutamente trascendentales ya que están basados en las experiencias de las poblaciones vulnerables. Durante la Audiencia con Poblaciones Callejeras, el ciudadano Raziell mencionó: “La atención que nos debe dar el Gobierno es malísima, tú vas a un hospital y si eres de la calle no te atiende. Yo he tenido amigos que se han puesto mal y al llevarlos a las clínicas de salud no les dan la atención. Si no tienes dinero no te atienden, si no tienes dinero no te dan la medicina que es, mi amigo se aventó tres días sin atención hasta que no vieron que se va muriendo no le atienden. Los niños se enferman seguido y es necesaria su atención. Es penoso que la atención te la dan de malas” (Audiencia: Población Callejera, Nov., 2015). Asimismo, en la Consulta dirigida a niños, niñas y adolescentes (2015), se realizaron diversas actividades lúdicas para recoger sus

¹⁰⁴ Borradores, *Diagnóstico y Programa de la Situación de los Derechos Humanos en el Distrito Federal*, Expertos, octubre 2015.

experiencias, sensaciones y propuestas en relación con 10 derechos humanos diferentes. Todos estos elementos consultivos fueron recogidos e integrados a los borradores presentados durante las mesas de retroalimentación.

En lo particular, también los espacios deliberativos arrojan experiencias importantes, decisiones intermedias y observaciones adicionales que deberán ser integradas a los primeros borradores. Durante la mesa de retroalimentación sobre Derecho al Agua la Secretaría Ejecutiva mencionó: “La mesa de retroalimentación es para tratar el tema del borrador” (Audio: Mesa Agua, Nov., 2015). Así pues, es clara la continuidad en términos de proceso decisorio entre los espacios de intermediación y los de deliberación. Asimismo, durante la mesa de retroalimentación sobre Derecho a la Salud la Secretaría Ejecutiva mencionó: “De acuerdo a los tiempos que estableció el Comité de Seguimiento y Evaluación, tienen 8 días para mandar sus observaciones para incorporarlas al primer borrador” (Audio: Mesa Salud, Nov., 2015). Por ende, también los nuevos elementos incorporados en el espacio deliberativo serán parte de los documentos presentados en los espacios decisorios. Es más, estos nuevos borradores fueron enviados al CSyE para su revisión una semana después de las mesas.

En el transcurso de las mesas de retroalimentación es notoria la estrategia argumentativa basada en experiencias. No sólo es usada por las OSC sino por todos los actores intersectoriales. En las relatorías las OSC hablan desde sus propias perspectivas. En algunas ocasiones se ha mencionado el hecho de que el Diagnóstico y Programa es más general, no obstante todas las relatorías y audios plantean experiencias personales y trayectorias de vida. En la mesa de retroalimentación sobre el Derecho al Agua, se observa cómo las Delegaciones hablan desde sus experiencias locales. Por ejemplo la Delegación Cuajimalpa propone “incluir la cuestión del marco normativo para conciliar los usos y costumbres de las comunidades con las tareas de la Delegación para la revisión de infraestructura orientada al aprovechamiento del agua” (Relatoría Agua, Nov., 2015:2). De igual forma, en el caso de la mesa de retroalimentación de Derecho a la Salud, algunas OSC argumentan desde sus espacios de influencia geográfica y experiencias asociativas. Es notorio que también el Dr. José Antonio Vidal, quien

redactó el borrador y es médico de profesión, utiliza experiencias personales para ejemplificar su posicionamiento y argumentación. De hecho las OSC tales como Miel que vino del Cielo, A.C. critican la visión del Derecho a la Salud desde la perspectiva médica. Mencionan que “no se está usando la perspectiva de derechos humanos. [...] El derecho a la salud son los 4 componentes (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad), el documento que lo indica es de la OMS, que dice que se debe evaluar sobre estos 4 componentes. Tenemos que despojarnos del pensamiento médico.” (Relatoría Salud, Nov., 2015:6).

2.2. La argumentación basada en expertos, investigaciones y sustento analítico

La justificación colectiva y discrecional es fundamental dentro de los procesos deliberativos. La discrecionalidad se refiere a que los juicios o argumentos son guiados por la razón (datos, leyes, usos y costumbres) y el sentido común. Todos los actores intersectoriales utilizan la argumentación basada en investigación, datos estadísticos o políticas. Éstas conforman el sustento analítico de sus propuestas o planteamientos. Estas estrategias argumentativas se usan mucho en este espacio de decisión intermedia ya que permiten convencer, consolidar o negociar puntos de acuerdos compartidos. En otras palabras, el sustento histórico, jurídico, político o social dentro del proceso argumentativo permite la toma de decisiones.

Por lo general, el sustento analítico se realizó retomando el DPDHDF 2007-2009. Es el caso de la mesa de retroalimentación sobre el Derecho a la Salud en el que se retomó el DPDHDF anterior para incorporar temas nuevos como el de la seguridad social. En este caso el especialista dio datos basados en los espacios de intermediación anteriores (los encuentros de inicio), estudios y leyes locales. En algunas ocasiones, como en el caso de "Derechos Culturales", el especialista desconocía el proceso anterior. Al respecto Víctor Hugo Núñez Navarrete de

CAM¹⁰⁵ nos comentó: “Se hizo una reunión con todos los expertos y ahí también se veía que no había habido un nivel indispensable de encausamiento para realizar el trabajo, un tipo se incluyó en Derechos Culturales y entonces dijo que no sabía que había otro programa de Derechos Humanos.” En decir, no todos los expertos estaban al corriente del proceso de política pública anterior, a pesar de que en la parte de las consignas para la Actualización se mencionó que se retomaría el Diagnostico del Programa anterior para construir el nuevo.

Es importante resaltar que el DPDHDF anterior solía proponer un promedio de 80 páginas por capítulo; en esta ocasión el CSYE propuso limitar las líneas de acción y ofrecer borradores de aproximadamente 20 cuartillas. Se plantearon en varias mesas la idea de que el sustento analítico con el que se redactan los borradores debe ser enfocado desde la perspectiva de Derechos Humanos y no sólo desde la parte meramente operativa. Miel que Vino del Cielo: "Debe ir alineado el borrador en el Derecho a la Salud con parámetros internacionales" (Audio: Mesa Salud, Nov., 2015). Es importante mencionar que las participaciones de los actores se sustentaron en mayor medida con datos oficiales o extraoficiales. No obstante, en algunas ocasiones faltaron datos y estudios sobre poblaciones vulnerables e indicadores extraoficial. Es más, también existieron discrepancia en relación con los datos o indicadores utilizados para la argumentación a pesar de que la Secretaría Ejecutiva sólo utilice datos oficiales. La Secretaría Ejecutiva comentó: "En relación con las cifras siempre tomamos cifras oficiales pero si alguien tiene otras cifras son bienvenidas" (Audio: Mesa Agua, Nov., 2015). Por ejemplo, en el caso del Derecho al Agua estuvo presente un especialista del Instituto Mora; asimismo se hicieron reflexiones académicas basadas en datos y estudios, también leyes y demandas utilizando datos del seguro social y el ISSTE e indicadores internacionales. No obstante la Oficialía Mayor mencionó: "Nosotros no tenemos los mismos datos y hay muchas discrepancias, habría que revisar las fuentes" (Audio: Mesa Agua, Nov., 2015).

¹⁰⁵ Entrevista con Víctor Hugo Núñez Navarrete, Integrante del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) durante la Actualización del DPDHCDMX a través del Centro de Estudios sociales y culturales Antonio de Montesinos AC. (CAM). La entrevista se realizó el 16 de octubre de 2017^a las 11:00 am. en las instalaciones del CAM y duró 55 minutos. (Véase la entrevista completa en el Anexo 8)

En estos espacios los especialistas tienen una función relevante ya que realizan la presentación del primer borrador. Es importante destacar que en todas las mesas de retroalimentación estuvo presente el especialista. Para la exposición de los argumentos, todos los actores interinstitucionales plantearon reflexiones basadas en datos, indicadores, estudios, leyes, demandas, censos del INEGI, encuestas, etc. a nivel nacional e internacional. De hecho muchos de los datos provinieron de los propios entes públicos. Sobre lo anterior, un especialista comentó: "El borrador se basa en el primer borrador sobre el DPDHDF pasado y en el plan de aguas del futuro del sistema de agua. No obstante el anterior era de 70 páginas y este es de 20. Se trata de no rebasar por mucho esta cantidad y de sintetizar esta problemática con menos líneas de acción más concretas." (Audio: Mesa Agua, Nov., 2015).

En suma, es claro que los espacios deliberativos se caracterizan por su vertiente argumentativa a través de la impugnación, discusión, réplica, rechazo, oposición, objeción y resistencia pero también a través de la aprobación, aceptación, consentimiento, admisión, adhesión, adopción y en ocasiones la abdicación, cesión o dimisión. Lo anterior, sin duda permite matizar, orientar, consolidar o dificultar la toma de decisiones en espacios deliberativos. Es clara la articulación entre los espacios informativos y los espacios argumentativos, de hecho son consecuentes sin ser excluyentes. En el caso de las 30 mesas de retroalimentación podemos admitir que entre el 70% y el 80% de los argumentos están basados en elementos racionales; y complementan la exposición de argumentos basados en experiencias personales o colectivas.

2.3. Autonomía e institucionalización de las OSC y defensor del interés colectivo

Por una parte, la autonomía se define como el grado de libertad para expresar opiniones, la capacidad de permanecer autónoma aunque la interacción se intensifique y la ausencia de reglas formales que determinen los derechos, obligaciones o procesos de interacción, asimismo la institucionalización de las

OSC, es decir los mecanismos de legitimación y legalización que llevan a la definición de una figura y capacidad jurídica, social, ciudadana, política, entre otras; son condiciones que no sólo coadyuvan a las posibilidades de incidencia en procesos deliberativos sino también a la legitimación de los espacios participativos. Por otra parte, la defensa del interés, objetivos y problemas colectivo así como la transversalización de los Derechos Humanos conforman una de las características más importantes de los procesos deliberativos en políticas públicas.

Al respecto, en todos los espacios existe una tensión bastante fuerte entre los sectores. Algunos actores sociales han mencionado que las mesas de retroalimentación parecen más un ejercicio de simulación que de construcción de acuerdos. Es claro que la mayoría de las OSC tienen total autonomía y están institucionalizadas además, analizando las lista de asistencia, es notorio que más organizaciones participaron en este proceso deliberativo que en el anterior (175 contra 150 en el espacio anterior). Pocos son los ciudadanos o ciudadanas que participaron como tal, la mayoría forman parte de las OSC. Es clara la autonomía de las OSC ya que ellas son las primeras en señalar y criticar fuertemente la ausencia de algunos ente públicos como la ALDF, la Secretaría de Finanzas y el poder Judicial. De igual forma las OSC presentes están absolutamente institucionalizadas. Por ejemplo en el caso del Derechos al Agua, DECA Equipo Pueblo estuvo en la realización del primer DPDHDF y es parte de la COMDA que es una red de organizaciones bastante grande que atiende el tema de Derecho al Agua. De hecho, Blue Planeta Project también es parte de la COMDA (Relatoría Agua, Nov., 2015).

En el caso del Derecho a la Salud, es clara la autonomía de las OSC. Ellas son las primeras en señalar los problemas del borrador. Alianza contra el tabaco indicó: "no incluye la eliminación de los determinantes de las enfermedades". También las organización sociales Shikoba señaló: "Esto es una hermosa oportunidad para hacer una redefinición de los tipos de salud. No se ven los antecedentes en el borrador, la psique lo es." En general las OSC hicieron varios señalamientos y críticas sobre el primer borrador. También existieron opiniones

favorables como en el caso de la Fundación Filobatriza quien mencionó: "Estamos de acuerdo con el gobierno central" (Audio: Mesa Salud, Nov., 2015).

En principio existe autonomía de las OSC y del sector académico en los espacios participativos, no obstante es importante mencionar que, en ciertos mecanismos, también hemos encontrado situaciones que intervienen el principio de autonomía y vulneran la legitimidad de los espacios intersectoriales. Podría ser el caso del posicionamiento de la UACM y la cooptación de los espacios por ciertas OSC que "mayoritean" las decisiones. En relación con la autonomía de las OSC parece que no sólo se debe cuidar la autonomía frente a los entes de gobierno sino entre las mismas OSC. Al respecto Elizabeth Placido comentó:

¿Qué nos hicieron las organizaciones de LGBTTTTI? Está Prodiana en el espacio, se trajo a sus huéspedes, se trajo cuarenta representantes. Para votar, es que eso es lo que te digo eso es otra cosa, entonces pues claro, quedó Prodiana en la coordinación, lo mismo hizo en "Justicia" porque querían el espacio de justicia. Llega la mayoría hubo una tensión más fuerte porque en LGBTTTTI ahí lo que decían las organizaciones de ese ámbito es que si es Prodiana, toman distancia, porque es una organización que tiene el teme del ambulante en la Ciudad de México. Porque ellos dicen que es una organización de cuidado que ha mandado a golpear gente. Entonces lo que hicieron las organizaciones de LGBTTTTI que pueden tener una agenda o más trayectoria sobre la agenda propia del LGBTTTTI es: "Prodiana nos acaban de mayoritear". Entonces aunque tenemos un registro de 40 organizaciones, realmente sólo viene Prodiana, por esa tensión. ¿Qué nos pasó en justicia con Prodiana también? Que ahí no mayoriteo tanto, no se trajo a las 40, se trajo a 10 frente a 5 organizaciones que sí tienen expertis en el tema de justicia, de personas privadas de su libertad. En ese espacio sesionan los 3 derechos juntos, en el núcleo de justicia, generalmente promovemos que el Tribunal sea el titular de ese espacio. Entonces aunque sean 10 se mayoritaron a las otras 3 y ahí lo que hizo Cuauhtémoc Rueda, metió un escrito donde denuncia el mayoriteo de estas organizaciones y lo metió y nosotros lo hicimos llegar al Comité. Nos están cooptando los espacios.

Esta situación, que se observa en los Espacios Participativos del Mecanismo de Seguimiento de Evaluación, no parece existir en las mesas de retroalimentación, no obstante no deja de ser un elemento que pudiera vulnerar la legitimidad de los procesos decisorios y la autonomía de los actores intersectoriales. Por otro lado, si bien las universidades que participan en la Actualización son autónomas y gozan de una legitimidad académica, parece que son vulnerables a ciertos entendidos o convenios preestablecidos. Al respecto Vicente Hugo Aboites Aguilar, rector de la UACM, señaló: "Nosotros tenemos un entendido, no atacamos al GDF más que cuando ya es una cosa que no estamos dispuestos a tolerar."

En relación con la defensa del interés colectivo es importante hacer notar la constante insistencia tanto de los especialistas como de las OSC. Es más parece

una variable *sine qua non* en los planteamientos de las mesas de retroalimentación. Sobre lo anterior la Secretaría Ejecutiva del espacio de Salud aclara: "Se está cuidando la vinculación que tiene este Derecho con otros Derechos, los Derechos son interdependientes" (Audio: Mesa Salud, Nov., 2015). También en el Encuadre de Derecho al Acceso a la Información uno de los objetivos se centra en la transversalización de los Derechos Humanos a través de la capacitación. Se menciona que hay que "Avanzar en la capacitación de todos los funcionarios públicos del Distrito Federal sobre el DAI, en la que la perspectiva de género y la atención a grupos vulnerables sean ejes transversales." (Encuadre Borrador DAI, 2015:9)

Primero, el tema del espacio geográfico en donde las mesas fueron claras con la idea de trascender el espacio estricto de la CDMX y la población de la ciudad. El especialista en temas de salud menciona: "El tema de la salud rebasa el tema local de un Estado ya que en el caso de la CDMX sí hay un sector excluido de los sistemas de salud pública" (Audio: Mesa Salud, Nov., 2015). Segundo, la inclusión de las poblaciones vulnerables y de las líneas transversales de Derechos Humanos así como la garantía en el cumplimiento de los Derechos Humanos. Al respecto la OSC Balance, Promoción para el desarrollo y la Juventud comenta: "Pensamos que el documento está escrito en masculino y no tiene perspectiva de género transversalizada, no considera a la juventud tampoco. No se trata la salud de manera integral. No hay transversalización con otros Derechos Humanos. Tampoco hay política de prevención. Tampoco vemos presupuestos para estas acciones, esperemos que todo esto se integre al borrador, eso nos compete." (Audio: Mesa Salud, Nov., 2015). Es más, cuando se habla del interés colectivo también se debe incluir a las poblaciones no catalogadas como vulnerables e integrarlas a ciertas políticas. En el caso del Derecho al Acceso a la Información (DAI) uno de los objetivos es hacer extenso ese derecho a toda la población. Se propone "Ampliar el ejercicio del derecho de acceso a la información entre toda la población del Distrito Federal." (Encuadre Presentación DAI, 2015)

En otras palabras, es imprescindible la vinculación entre los diferentes Derechos Humanos y los grupos de población, tratando los temas de manera

integral, con perspectiva de género y de poblaciones vulnerables. Es más, se crearon espacios deliberativos paralelos a las mesas de retroalimentación como es el caso del encuentro “Consulta a niñas, niños y adolescentes” en el que se recogieron propuestas e inquietudes de este grupo de población (Encuadre carta descriptiva, Nov 2015). Es importante hacer notar que la defensa del interés colectivo se menciona más desde las OSC que desde los entes de gobierno, aunque en ocasiones las OSC también caen en una visión particular, singular o específico del problema según sus propios intereses. En general se plantean situaciones globales y el diagnóstico sí considera el panorama general. Sobre lo anterior, el especialista en el Derecho al Agua mencionó:

"Todos debemos tener acceso al agua sea la circunstancia que sea. Que las personas vulnerables no se queden sin el derecho al agua y la perspectiva de género. Qué pasa si la garantía al acceso al agua te la da una empresa privada, entonces ya no es un derecho humano, también los ciudadanos vulnerables debe tener ese acceso, el tema de la asequibilidad es bien importante. Hay que garantizar un piso básico para todos, también para la población en tránsito y poblaciones vulnerables, por ejemplo en situación de calle o en las cárceles" (Audio: Mesa Agua, Nov., 2015).

2.4. Toma de acuerdos y dictaminación de proyectos

Por un lado, los procesos deliberativos deben garantizar la apertura, el respeto, la reciprocidad y la igualdad con el fin permitir la realización de acuerdos dentro de los espacios de intermediación. Así pues, la toma de acuerdos es, sin duda, uno de los elementos más importante del proceso deliberativo. Si bien estos acuerdos pueden ser iniciales o intermedios es importante resaltar sobre qué aspectos se toman las decisiones, cuáles son los temas y si se plantearon recomendaciones o no; asimismo, si existe consensos o desacuerdos que facilitan o debilitan los acuerdos establecidos, así como el respeto de los acuerdos en procesos decisorios posteriores; lo anterior con el fin de obtener la garantía en el ejercicio de los acuerdos. Por otro lado, la toma de acuerdos permite la dictaminación de los proyectos¹⁰⁶ en los procesos deliberativos aunque estos no son del todo

¹⁰⁶ La dictaminación de proyectos se plantearon desde el primer borrador. En esta fase no se dictaminan proyectos no obstante se incluyen y proponen responsables y responsabilidades. Esta dictaminación parcial no es definitiva ya que los titulares de los entes de gobierno también avalarán y emitirán sus observaciones posteriormente.

legítimos sino hasta su aprobación final en los espacios decisorios. Uno de los elementos importantes para establecer la legitimidad del consenso es la congruencia y continuidad entre los objetivos propuestos en esta fase y los objetivos asentados en los documentos decisorios.

Las mesas de retroalimentación no son precisamente espacios para tomar acuerdo finales, es decir de toma de decisiones finales. Se pueden considerar como espacios intermedios en los que se delibera, discute, exponen ideas acuerdos y desacuerdos para la conformación del borrador. En ocasiones se lograron consensos en los grupos de trabajo pero como pudimos observar no en todos los espacios se realizaron grupos de trabajo. Algunos espacios fueron más consensuales que otros. En ocasiones parecía una exposición de opiniones más que un dialogo constructivo con búsqueda de consenso. El documento final no necesariamente integró todas las recomendaciones emitidas durante las mesas de retroalimentación, a pesar de lo que la Secretaría Ejecutiva o los especialistas pudieran afirmarlo. Es claro que los acuerdos fueron espaciales y temporales (en ese espacios y durante ese tiempo) y no necesariamente trascendieron al documento final. De hecho, parece que el formato mismo presentado durante las mesas tuvo variaciones en su versión final. En la Tabla 4.12 hemos recuperado las variables más importantes que tomamos en cuenta para establecer las condiciones de toma de acuerdos en las Mesas de Retroalimentación asimismo podemos observar la cantidad de espacios en los que sí se respetaron dichas variables.

Tabla 4.12: Variables para establecer las condiciones de toma de acuerdos en las Mesas de Retroalimentación

Variables	Razón por Mesas de Retroalimentación
Se realizaron grupos de trabajo durante las sesiones	22/30
Se integraron al borrador todas las recomendaciones de los Encuentros de Inicio	11/30
Existió interlocución y exposición de argumentos	20/30
El espacio deliberativo se desarrolló con apertura, respeto, reciprocidad e igualdad	20/30
Se tomaron muchos acuerdos y se dictaminaron proyectos	25/30
Se intensificaron los desacuerdos entre los actores	10/30

Fuente: Elaboración Propia

En el caso de la Mesa de Retroalimentación sobre el derecho a la Salud, se realizan acuerdo intermedios pero no finales. Estos acuerdos se realizan mediante conformación de equipos en los que se delibera sobre las propuestas a incluir dentro del primer borrador realizado por el experto. De igual forma, durante el cierre los participantes emiten recomendaciones, elementos a incluir en el segundo borrador. Se toman decisiones sobre fechas de entrega y seguimiento de los acuerdos. Al respecto la Secretaría Ejecutiva menciona: "Al final debe ser un documento consensado y que recoja todas las opiniones y posiciones de cada actor" (Audio: Mesa Salud, Nov., 2015). Este último órgano también aclara que "Todos los aportes y comentarios van a transformar el documento y se les van a dar a conocer los cambios." (Relatoría Salud, Nov., 2015:6). En el caso de la Mesas de Retroalimentación, los acuerdos deben reflejarse en el segundo borrador como parte de las aportaciones y nuevas observaciones. El nuevo documento generado puede considerarse como un acuerdo generado en dicho espacios. Sobre el proceso de construcción de acuerdos el especialista menciona: "Todas las observaciones recibidas se van a integrar a la propuesta. Este documento es un borrador, no es algo acabado. Se está procurando recoger todas las observaciones. Sobre la propuesta de Candelaria, el borrador tiene datos sobre los 4 componentes, aunque no están ordenados así, ya que está organizado como el diagnóstico de 2008; es cuestión más de forma que de fondo. Se pueden resolver los disensos" (Relatoría Salud, Nov, 2015:6).

Es relevante que los borradores no necesariamente integran las recomendaciones realizadas en sesiones anteriores, es decir no se pudieron generar los acuerdos o no se respetaron los compromisos. También es interesante mencionar que los actores entran y salen de las sesiones, algunos no llegan al principio y otros se van antes de que concluyan. En cierta medida, esto podría entorpecer la toma de acuerdos entre los actores intersectoriales aunque también podría reflejar un desinterés o desilusión por parte de los participantes. Sobre lo anterior Miel que vino del Cielo comenta:

Quisiera expresar mi desilusión y parece que seguimos haciendo simulación porque no se han integrado al borrador las recomendaciones de la junta pasada (Encuentro de Inicio). A veces hasta ya da flojera venir porque si es para tomarse la foto no me parece interesante. No es cuestión de método como dice el especialista, es cuestión de sentido común. El Derechos a la Salud no es cuestión de Método tiene esos 4 puntos. Tiene que usarse. En sus réplicas parece que van a seguir con la misma línea. Hay que despojarse de su pensamiento como médico. Cada uno de los 4 componentes son nuestros puntos transversales, son nuestros 4 indicadores. (Audio: Mesa Salud, Nov., 2015).

Es clara la dificultad para la toma de acuerdos en algunas Mesas de Retroalimentación. El discurso oficial suele establecer una apertura para la integración de las voces sociales en la construcción de los documentos vinculatorios. En el espacio de Derecho a la Salud La Secretaría Ejecutiva mencionó en diversas ocasiones la voluntad de construcción de acuerdos a través de la interlocución y no quedarse en los disensos. Al respecto menciona: "El sentido de la interlocución es recuperar todas las propuestas y las recomendaciones, esto no es ningún espacio de simulación. Sus comentarios van a tener un carácter de obligatoriedad para los entes públicos, por eso estamos convencidos de que no estamos perdiendo el tiempo, más bien lo estamos invirtiendo, para toda la CDMX. Creo que podemos resolver el disenso" (Audio: Mesa Salud, Nov., 2015). Es interesante volver a subrayar que uno de los riesgos de la deliberación es justamente que intensifique los desacuerdos y dificulte la adopción de reglas o toma de decisiones para futuras deliberaciones. Podríamos revelar aquí, el déficit de eficiencia de estos procesos deliberativos en algunas Mesas de Retroalimentación.

Al contrario, en otras Mesas de Retroalimentación se realizaron acuerdo intermedios con ambientes menos hostiles que en el espacio de Salud. Es el caso

del Derecho al Agua en el que los acuerdos se realizaron mediante conformación de equipos en los que se deliberaron sobre las propuestas a incluir dentro del primer borrador realizado por el experto. De igual forma durante el cierre del espacio los participantes emitieron recomendaciones, elementos a incluir en el segundo borrador. Asimismo, se tomaron decisiones sobre fechas de entrega y seguimiento de los acuerdos. Sobre lo anterior el especialista solicita y establece "que las observaciones adicionales se le hagan llegar a más tardar el 2 de diciembre y que el segundo borrador lo entrega el 4 de diciembre." (Relatoría Agua, Nov., 2015:4). Durante la mesa se hicieron grupos de trabajo y el especialista les comentó que podían cambiar, agregar, reestructuras las líneas del primer borrador del programa, no obstante revisando el borrador final vemos que no necesariamente las recomendaciones fueron integradas, de hecho el formato también cambió. No así, sobre la generación de acuerdos el especialista comentó: "Este espacio es un avance muy importante porque les ha permitido tanto al sector público como a OSC establecer un puente e ir generando acuerdos y una serie de consensos que me parecen súper importantes. Se trata de construir un instrumento juntos" (Audio: Mesa Agua, Nov., 2015). Considerando las 30 relatorías y diversos audios recopilados de las Mesas de Retroalimentación proponemos la Gráfica 6 en la que representamos la cantidad de Mesas de Retroalimentación en las que se generaron las condiciones para la toma de acuerdos. La Tabla 4.12, presentada con anterioridad, nos permitió realizar la Gráfica 4.13 en la que se observa que 8 de 30 mesas tuvieron condiciones muy favorables, 10 tuvieron condiciones favorables y 12 condiciones poco favorables para la toma de acuerdos en los espacios deliberativos.

Gráfica 4.13: Condiciones para la toma de acuerdos en Mesas de Retroalimentación.



Fuente: Elaboración Propia

En suma, la formulación de acuerdos es el resultado de un trabajo consultivo y expositivo previo realizado en los espacios de intermediación; no obstante tampoco representan la toma de decisión final ya que para tal efecto existen los espacios decisorios. Además, se observa que los acuerdos para la dictaminación de los proyectos son el resultado de un proceso deliberativo en el que distintas variables favorecen o entorpecen los resultados obtenidos. En el caso de la Mesas de Retroalimentación, si bien algunas variables como la formación de grupos de trabajo o la apertura, respeto, reciprocidad e igualdad en los espacios favorecieron la toma de acuerdos; otras como la integración de las recomendaciones a los borradores o la intensificación de los desacuerdos fueron obstáculos para la toma de acuerdos y dictaminación de proyectos.

2.5. Toma de palabra e información

El manejo transparente o discrecional de la información en estos espacios de deliberación suele determinar la calidad de los acuerdos establecidos en cada espacio de interlocución. Sin duda, el manejo de la toma de palabra está estrechamente vinculado con el manejo de la información ya que en cierta medida

permite controlar su direccionalidad, intencionalidad y usabilidad. En lo relativo a la toma de palabra registramos la forma en la que se da la palabra, qué actores inician, cuáles llevan las juntas, las distintas dinámicas de toma de palabra, la organización de las mesas, los tiempos y minutas tanto en momentos formales como informales. Así pues, intentamos ubicar a los llamados *traductores o nodos* quienes intentan crear un lenguaje común en las mesas. Por lo general, estos actores han participado y entienden diferentes tipos de cultura organizativa e institucional, además son expertos en las comunicaciones interpersonales y sostienen vínculos formales e informales con la mayoría de los actores.

Todas las mesas de retroalimentación se organizaron de la siguiente forma:

Secuencia	Actores involucrados	Formato	Temas a tratar
1°	Secretaría Ejecutiva	Plenaria	Da la bienvenida, menciona la orden del día y da una breve introducción
2°	Todos los actores	Plenaria	Se presentan uno por uno y mencionan de qué organización provienen
3°	Especialista / Experto	Plenaria con presentación	Realiza una presentación (de 30 a 60 minutos) del borrador en función del Derecho Humano o Grupo de Población correspondiente
4°	Secretaría Ejecutiva (moderadora), todos los actores	Plenaria con moderadora	Da la palabra a los actores que levantan la mano. No siempre se hacen intervenciones intermedias para aclarar o especificar, pero sí suele pasar después de algunas intervenciones. En muchos espacios los especialistas son los que responden y justifican la integración o no de ciertos elementos. En general, las intervenciones son de 3 a 6 minutos. En la primera fase llamada de "Intervenciones" los actores presentan sus observaciones al borrador en lo relativo al diagnóstico, aunque a veces se derive en el programa.
5°	Todos los actores	Descanso	Después 2 horas de reunión el espacio toma un descanso en el que se relacionan los actores, conviven, toman algo y comen. En todos los audios se logra escuchar discusiones informales sobre los temas en cuestión, los cuales suelen permitir reconciliar ciertas opiniones y aclarar procesos.
6°	Todos los actores	Grupos de trabajo o rondas de	En general los especialistas suelen intervenir para aclarar dudas o posicionarse en relación con los comentarios o cuando se decide hacerlo por rondas el

		participación en plenaria ¹⁰⁷	especialista presenta los objetivos primero uno por uno. (En ese momento se ponen en práctica la deliberación)
7°	Secretaría Ejecutiva	Plenaria	Cierra la mesa de retroalimentación y ofrece un panorama sobre lo que sucederá con el borrador y las retroalimentación futuras.

Se propone una breve exposición de los mecanismos de toma de palabra en la relatoría y documento auditivo realizados durante la mesa de retroalimentación sobre el Derecho al Agua:

- La Secretaría Ejecutiva dio la bienvenida y presentó al especialista que estuvo trabajando el documento durante un mes.
- La SE justificó la ausencia del especialista en la primera sesión mencionando: "No nos pudo acompañar el especialista la vez pasada por un error logístico" (Audio, Agua.mp3).
- Cada actor se presentó y la SE señaló: "El borrador se envió por correo electrónico, la mayoría de los presente estuvieron durante el primer encuentro" (Audio, Agua.mp3). El especialista realizó una exposición del primer borrador por parte.
- Después de la presentación la SE aclaró: "Existen unas tarjeta amarilla y rojo para limitar los tiempo de palabra pero hasta el momento no ha sido necesario" (Audio, Agua.mp3).
- La moderadora dio la palabra a los integrantes de la mesa y mencionó "Después de la exposición se da lugar a una ronda, iniciando con 3 o 4 personas. ¿No sé si alguien quiera empezar?" (Audio, Agua.mp3).
- COMDA inició y respondió el especialista porque fue una inquietud. Luego se retomó la ronda y al final el experto respondió. LAS OSC intentaron convencer sobre qué incluir y cómo incluirlo en el borrador. El experto es el que respondió las dudas y finalmente recogió las recomendaciones y preocupaciones.
- La moderadora indicó el receso y la forma de trabajar del siguiente proceso, comentó: "Vamos a integrar 5 grupos de 3 personas que estén mezcladas y

¹⁰⁷ Aunque la SE siempre propuso la realización de grupos de trabajo, en 5 ocasiones los actores decidieron por mayoría hacerlo por rondas de participación como en la dinámica anterior.

vamos a recibir dos fichas por grupo para trabajar esas fichas que contiene la parte programática" (Audio, Agua.mp3).

- Se escogieron 4 grupos de 4 de manera aleatoria. En los diferentes grupos se deliberó sobre qué cambios realizar. Luego se compartieron las conclusiones y coincidencias con todo el foro. Finalmente se abrió una ronda de discusiones con los actores. Inició el experto retomando los puntos de los 4 grupos.

- Finalmente, la Secretaría Ejecutiva comentó que los segundo borradores se van a mandar a la SE el 4 de diciembre por parte de los especialistas. Por le momento, no hay más mesas de trabajo planteadas en la ruta del CSYE. Luego, se hará un llamado a los entes públicos para el tema de las responsabilidades y atribuciones. No se sabe cómo será el proceso de retroalimentación para el segundo borrador. El experto comenta que la idea es que si haya una continuidad y hasta una incidencia mayor de las OSC. El 4 de diciembre se replantearía la forma de seguimiento en el CSYE.

En todas las mesas de retroalimentación se siguieron patrones organizativos y dinámicas comunicativas similares. En el caso de la mesa de retroalimentación sobre el Derecho a la Salud, la SE dio la bienvenida, mencionó el tiempo de las intervenciones (sólo aplicará si es necesario) y los presentes se presentaron. Posteriormente, el especialista realizó la presentación del primer borrador. La SE propuso hacer una primera ronda de comentarios, luego hacer un receso y finalmente trabajar sobre el programa. Las OSC tomaron la palabra desde el principio aunque en la relatoría no aparecen estas intervenciones. Luego tomaron la palabra los diferentes entes públicos y las OSC retomaron ideas, explicando en qué sí estaban de acuerdo y en qué no. En el proceso de deliberación las OSC fueron muy participativas y sumaron muchas intervenciones a lo largo de toda la sesión.

En relación con el manejo de la información, es claro que los borradores y encuadres conforman los documentos intermedios resultado de los procesos de intermediación previos (es el caso de los encuentros de inicios). Sin duda, sirven de guía para la interlocución en los espacios deliberativos ya que no sólo

contienen información sino también propuestas. Se usan los borradores como documentos informativos para realizar las observaciones y comentarios, es más el especialista hace una breve presentación de la información y durante las mesas los actores aportan información adicional. Es claro que no todos manejan la información de la misma manera, aunque los borradores se hayan mandado con anterioridad a todos los actores. No obstante pocos actores se quejaron de la falta de acceso a la información de los borradores.

En suma, no se observó un manejo discrecional de la información - ni previo ni durante las sesiones - sin embargo siempre se comentó la importancia del acceso oportuno a la información necesario para el justo equilibrio de las deliberaciones. El acceso a las convocatorias, minutas, relatorías, borradores, cuadros y demás documentos necesarios para la preparación del encuentro y durante el desarrollo de las sesiones, se establece como una preocupación importante entre los actores intersectoriales a pesar de que no represente una problemática real.

2.6. Operacionalización de programas, planeación y cogestión

La operacionalización de los programas está directamente vinculado a la distribución de responsabilidades y la atribución de funciones entre los distintos actores interinstitucionales para la ejecución de los programas. Por lo mismo, la planeación y cogestión (o gestión compartida) para la planeación de actividades y la realización de las líneas de acción es el resultado de los procesos de deliberación de la actualización de la política pública.

En todas las mesas de retroalimentación se discute el tema de la operacionalización del programa ya que fue uno de los problemas mayores del primer Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Por lo anterior, el Comité de Seguimiento y Evaluación propuso una reducción de las líneas de acción y una propuesta más realista a 3, 6 y 13 años. Todas las mesas parecen coincidir en que el reto más importante es que los programas sí se lleven a cabo y que los entes públicos tengan los recursos para su ejecución. La

operacionalización del programa parece complicada por los recursos y las atribuciones de cada ente. Sobre lo anterior la Secretaría Ejecutiva mencionó: "Sí, los entes públicos hacen lo que pueden para eso el programa pretende organizar estas tareas." (Audio: Mesa Salud, Nov., 2015).

Durante la mesa de retroalimentación sobre el derecho al agua y en relación con las temporalidades marcadas para el programa, Areli Sandoval de la COMDA preguntó: "¿Cómo está actualización del programa le propone a las autoridades transitar hacia un cambio profundo?" (Audio: agua.mp3) El experto contestó que la temporalidad fue fijadas a todos los espacios por igual (3 años porque es lo queda de esta administración, 6 años porque es la vigencia del programa y 13 años). También mencionó que "sólo tienen 4 o 5 páginas para plasmar el programa a través de una tabla y que ese es el formato de los 30 capítulos" (Audio: Mesa Agua, Nov., 2015).

En relación con la planeación y cogestión se plantea un trabajo posterior más a fondo con los entes de gobierno para ratificar, validar y establecer una posición institucional. Al respecto la SE mencionó: "Hacia diciembre vamos a hacer un trabajo más fino con los entes públicos, que es lo que nos preguntaban las OSC en la sesión pasada, en donde bueno se ratifica, no sé todavía muy bien de qué manera, pero se pide la validación de cada titular del contenido de manera formal como se hizo en el DPDHDF para que también haya una posición institucional, formal registrada en el proceso y que avale entonces cada uno de los capítulos, eso es lo que va a seguir hacia adelante." (Audio: Mesa Agua, Nov., 2015).

El problema de las atribuciones y de los presupuestos de los entes de gobierno es recurrente en las mesas de retroalimentación ya que permite definir la gestión o cogestión de los proyectos. En general, se proponen gestiones compartida de los retos en cada materia. No obstante, las entidades públicas ocupan la mayor responsabilidad en la ejecución e implementación de los programas. Sobre el particular una de las delegaciones comentó: "Hay que atribuir de manera correcta las responsabilidad y conforme a las atribuciones de cada ente público" (Audio: Mesa Salud, Nov., 2015). Asimismo, COMDA propuso:

"Poner énfasis en la importancia de modificar el modelo de gestión desde la visión de 3 años, para poder prever los problemas de largo plazo" (Relatoría, Agua, Nov., 2015:2). En respuesta a las múltiples inquietudes de las OSC sobre el tema de cogestión la Oficialía Mayor hizo énfasis en los diversos cursos en Derechos Humanos impartidos a los servidores públicos así como en la necesidad de aumentar el presupuesto asignado. El proceso de asignación de responsabilidades no termina en esta fase deliberativa ya que los servidores públicos titulares de las dependencias recibirán las propuestas de acuerdo a sus funciones públicas y finalmente establecer si son parte de sus atribuciones en el marco del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

3. Los espacios decisorios

3.1. Proceso decisorio y voto equitativo en cada fase

Por una parte esta variable recupera los pasos que se siguieron para la legitimación de la toma de decisiones. Asimismo, ubica a los actores que participaron en los procesos decisorios y de qué forma lo hicieron. Esto, sin duda, balancea, contrapone y/o vincula los poderes dentro de la toma de decisiones. Además, también es relevante establecer qué actores suelen controlar la agenda y el orden en el que se establecen las prioridades. Por otra parte, la condición de equidad en el ejercicio del voto, el respeto de la Ley del Programa en la toma de decisiones, así como las llamadas "condiciones o determinismos ambientales" en los que se pone en práctica, suelen determinar la forma en la se que toman las decisiones finales¹⁰⁸.

Durante la primera fase de política pública (2007-2010) las OSC tenían 3 votos, la academia 2 votos y las entidades de gobierno 3 votos. Posteriormente,

¹⁰⁸ Para el análisis de los espacios decisorios hemos analizado más de 100 documentos oficiales del Comité de Seguimiento y Evaluación del periodo 2010-2016. No obstante, del abanico de documentos a disposición se utilizaron 38 como fuentes de información directa en este apartado. Entre los más importantes podemos mencionar la Ruta y cronograma de Actualización, el Cuadro de encuentros y mesas, la Asistencia numeralia de encuentros, la Base de acuerdos del CSyE (2010-2016) y más de 15 Asambleas Ordinarias y Extraordinarias con sus respectivos documentos auditivos. Se contabilizaron más de 60 horas de documentos auditivos.

tuvo lugar el proceso de institucionalización y la promulgación de la Ley del Programa, la cual fue un parte aguas para el inicio de la segunda fase de la política pública (2011-2016). En esta última fase las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) tenían 4 votos, la academia 2 votos y las entidades de gobierno 3 votos. Es decir que la representación de las OSC en el Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) creció durante la segunda fase. Es importante mencionar que se respetó la proporcionalidad del voto decisorio en el CSyE ya que en todas las sesiones se verificó que todos los actores hicieran uso de su voto conforme a los lineamientos de la Ley del Programa.

Lo anterior revela que para el voto definitorio de los procesos de la Actualización del Programa de Derechos humanos de la Ciudad de México se consideraron a todos los sectores representados en el Comité de Seguimiento y Evaluación. Sin duda, esto ofrece un panorama alentador para el desarrollo de los procesos decisorios en dichos espacios. En el documento “Base de acuerdos del CSyE (2010-2016)” todos los acuerdos fueron tomados por mayoría de votos en sesiones plenarias ordinarias o extraordinarias. Como espacio final de toma de decisiones dentro de la Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la CDMX, es relevante que la mayoría de las decisiones se hayan tomado de forma unánime. Es más, cuando por alguna razón no se pudo obtener la votación por unanimidad, la Secretaría Ejecutiva posponía o repetía la votación del acuerdo. Por ejemplo, en la Asamblea XXXVII, en relación con la aprobación del acta anterior, las OSC no estuvieron de acuerdo con la valoración de la contaduría y se negaron a votar a favor del acta. La votación quedó pospuesta para la siguiente sesión mientras no se realicen las modificaciones necesarias al acta (Audio: Asamblea Ordinaria XXXVII, Abr., 2015).

En las más de 15 sesiones del Comité de Seguimiento y Evaluación, hubo muchas sesiones informativas y de rendición de cuentas, en las cuales se tomaron decisiones transitorias como la aprobación de las minutas o las actas de las sesiones anteriores. Estos procesos se realizaron a mano alzada o con la firma respectiva. Por lo general se mandó la información por correo electrónico y se entregaron carpetas con la información al principio de las juntas (Audio: Asamblea

Ordinaria XXXVI, Mar., 2015). Además, se tomaron decisiones importante sobre la Ruta de la Actualización. En la Asamblea XXXVII se mencionó: "En relación con este punto la Secretaría Ejecutiva manifestó que la ruta es producto de varias reuniones de trabajo, en específico tres, aunque este Comité ha tenido cinco reuniones a lo largo de este año para este tema, y se consensó una ruta de doce pasos." (Asamblea Ordinaria XXXVII, Abr., 2015:5).

De hecho, fue hasta la Asamblea Extraordinaria IX cuando se votó la Ruta de Actualización tras un proceso muy largo y cierta desesperación de los actores sectoriales por su aprobación tardía. En aquella Asamblea la Secretaría Ejecutiva (SE) presentó la ruta de mejora, construida a partir de varias juntas y consensos. Se mencionó la ley (artículo 13 y 14) que obliga la Actualización de la política pública tomando como piso el primer DPDHDF, la investigaciones, las voces y opiniones de los espacios de encuentros y mesas de retroalimentación. Se mencionó la metodología global de la Actualización, que debe contener un Diagnóstico, un Programa y las Metas a largo plazo, una mirada a 2018 pero también más allá. Ahí se planteó el tema de los oficio que se mandarían a los entes de gobierno para sus compromisos. Se planteó la aprobación de esta Actualización en diciembre. Posteriormente, se abrió un periodo de intervenciones. Al respecto Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia A.C., comentó: "Esta Ruta lleva más de un año siendo discutida." (Audio: Asamblea Extraordinaria IX, Ago., 2015). La Universidad Panamericana agregó: "Nos ponemos de acuerdo sobre algo que ya deberíamos estar de acuerdo." (Asamblea Extraordinaria IX, Ago., 2015:10). Es más, la Secretaría de Gobierno también pidió que ya se tome el acuerdo porque se tenía que retirar. La fuerte presión de los actores sectoriales hacia la Secretaría Ejecutiva motivó la votación de los acuerdos correspondientes para la Ruta de Actualización.

En lo relativo a las llamadas "condiciones o determinismos ambientales" durante la Asamblea Ordinaria XXXVII la Comisión de Derechos humanos del Distrito Federal (CDHDF) se levantó de la mesa y se retiró del CSyE¹⁰⁹. Este

¹⁰⁹ Existen muchas versiones sobre las causas que llevaron a la CDHDF a retirarse del CSyE. Unos mencionan que fue un proceso aunado al proceso de institucionalización y a la politización de la política pública (Entrevistas con Lugo del Castillo del TSJDF, Álvarez de la CDHDF y Núñez de

hecho, representó un punto de inflexión central en el proceso de construcción de la Actualización ya que obligó a una re direccionalidad de los protagonismos para la elaboración de los nuevos diagnósticos y programas. Es más, en la Asamblea Ordinaria XXXVIII se leyó la carta de la CDHDF en la que se informa de su compromiso para seguir trabajando de forma más aislada con la Oficina del Alto Comisionado en la "implementación y evaluación de las herramientas de política pública encaminadas a garantizar los derechos humanos, especialmente, las desarrolladas a partir del proceso de Diagnóstico y Programa del Distrito Federal." (Carta de la CDHDF al CSyE del 9 de julio de 2015). También fue el caso de la renuncia de la Secretaria Ejecutiva¹¹⁰ durante la Asamblea Extraordinaria X durante la cual se mencionó:

[...] Éste es el momento adecuado para recapitular lo que se ha logrado, se ha avanzado, esto es fundamental debido a la coyuntura, debido a su actualización el programa representa la oportunidad para fortalecer lo que hace distinto al mecanismo, su carácter plural y colegiado, para sentar un precedente importante de derechos humanos que tiene continuidad institucional y se actualiza, de un proceso que tiene un firme propósito de ampliar la participación y la voz ciudadana, y que debería vigorizar a su propio órgano técnico, desafortunadamente el proceso de actualización también puede estar expuesto, a hacer prevalecer sus limitaciones y debilidades, pero se espera que finalmente se tomen decisiones en pro del mecanismo, del programa, de las personas, ya que estas son esencia. (Asamblea Extraordinaria X, Dic., 2015)

Asimismo, en relación con el proceso decisorio se presentaron varios informes de trabajo realizados durante el año anterior al inicio de la Actualización. Fue el caso del informe de las OSC durante la Asamblea Ordinaria XXXVIII en el que se presentaron las actividades desarrolladas. Al respecto UPVG comentó:

Este informe se hace en función de los lineamientos de Ley del Programa 2011 y del reglamento del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación. El informe contiene documentos probatorios de todas las actividades desarrolladas a partir del objetivo general y particulares, las líneas estratégicas, las acciones, los productos y los costos, con este informe se está cumpliendo en los términos que la normatividad lo establece, y el documento se encuentra a disposición de las y los integrantes del Comité, de las propias organizaciones, en fecha próxima se tendrá una distribución mayor y cumplir con las particularidades del caso para que este informe sea considerado por este Comité. (Asamblea Ordinaria XXXVIII, Jul., 2015:4)

CAM). Otros lo atribuyen al cambio de Titular en la CDHDF y en el Gobierno de la ciudad, y la nueva coyuntura política en la Ciudad de México (Entrevista con Placido de la SE y con Lugo de la UP). Es relevante mencionar que su salida del espacio decisorio no fue temporal ya que hasta la publicación de la Actualización (2 años después) la CDHDF no había recobrado su importancia en la política pública.

¹¹⁰ La Carta de Renuncia se anexó al Acta de la Asamblea Extraordinaria X.

Con base en estos informes y en la aprobación de los trabajos previos se pudieron tomar decisiones sobre los procesos siguientes. Además se realizaron peticiones externas de los Espacios de Participación (EP) para ser participes de los procesos decisorios del CSyE. En la Asamblea Ordinaria XXXVIII se leyó una petición de los EP para programar una junta informativa con el CSyE, en lo particular sobre la ruta de la Actualización y la situación del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación. Sobre lo anterior la subsecretaría mencionó: "La Subsecretaría de Gobierno dio por recibida la carta, informando que el tema se agendará para la próxima Asamblea del Comité, y se les convocará a las Organizaciones de la Sociedad Civil firmantes a través de sus contactos para que en la siguiente asamblea sea resuelto el tema." (Asamblea Ordinaria XXXVIII, Jul., 2015:6) En dicha Asamblea las OSC invitadas por el CSyE exigieron una fecha para realizar la junta informativa sobre los avances de la Ruta de Actualización tras posponer su discusión.

Por lo general, en los espacios decisorios los titulares de las dependencias están representados por alto funcionarios capaces de ejercer un voto legítimo y vinculante. No obstante, dentro de los procesos decisorios es relevante estar recordando estos compromisos institucionales. En la Asamblea Extraordinaria IX la Subsecretaría de Gobierno comentó:

Es un Comité que tiene mucho tiempo funcionando, independientemente de quien esté al frente de la Subsecretaría de Gobierno. Las Políticas Públicas durante este gobierno deben estar hecho desde la perspectiva de Derechos Humanos. Ese dialogo con las OSC se ha relajado y debemos fortalecerlo. Debe ser un proceso de fondo para cambiar las prácticas de gobierno, sin simulaciones. En esta nueva etapa de la Actualización DPDF debe recobrar fuerza en la que el Dr. Mancera se compromete y hoy se vuelve a comprometer. Ojalá logremos llegar a un acuerdo. Necesitamos escuchar, dialogar y construir acuerdos. Expresó que tendrá interés personal desde sus funciones de gobierno para cumplir lo que el Comité decida y la toma de decisiones que considere conveniente." (Asamblea Extraordinaria IX, Ago,2015:3)

Las propuestas de acuerdos se proyectan para que los integrantes del CSyE puedan votar. En ocasiones se modifica la redacción de los acuerdos en ese momento y se pide votar a mano alzada; en otras se plantean los cambios para su realización y presentación en sesiones posteriores. Se cuentan los voto en contra, a favor y las abstenciones. Al final de las sesiones se pasan los acuerdos para su firma. El proceso de intermediación continua después de la toma de

decisiones ya que se suelen compartir nombres, convocatorias, preocupaciones, etc. En la Asamblea Ordinaria XXXIX se realizó una votación sobre el plan de trabajo 2014 de las OSC. Se tuvieron que contar los votos en varias ocasiones ya que no coincidía con el quórum de la sesión. La razón fue que algunos actores que no tenían que votar votaron a favor, hubo risas pero no afectó la toma de decisión final.¹¹¹ En el caso de la convocatoria para la renovación de la academia se presentó la convocatoria en relación con la Ley del Programa del 30 de mayo 2011. "Que en el artículo 19 se especifica que el Comité estará conformado por instituciones titulares y suplentes, invitados permanentes y un observador, que se reunirán periódicamente en asamblea; que el cargo que desempeñen los integrantes del Comité será honorario, y que éste se integrará por 10 representantes de las siguientes dependencias: Un representante del Gobierno del Distrito Federal, designado por el Jefe de Gobierno quien presidirá y convocará a las sesiones del Comité; Un representante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; Un representante del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; Tres representantes de distintas instituciones académicas; y Cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil." (Audio: Asamblea Ordinaria XXXIX, Oct., 2015)

Además, la toma de decisiones en las sesiones del CSyE se articula con los espacios de intermediación de la Actualización. De hecho, los compromisos, críticas o propuestas establecidas en este espacio decisorio se traducen de forma casi inmediatas en decisiones colectivas implícitas. Por ejemplo en la Asamblea Ordinaria XXXIX se habló de los encuentros de inicio para la Actualización del DPDHDF. La SE presentó la ruta de la Actualización y el informe de los encuentros que se realizaron. La Universidad Autónoma de México propuso que en estos encuentros estén personalidades o especialistas del mundo de las políticas económicas así como decisores de la política económica y el sector empresarial. La Subsecretaría de Gobierno comentó que no siempre los espacios tienen participación equitativa ya que algunas veces hay muchos entes de

¹¹¹ Algunas OSC invitadas a la sesión pero sin derecho a voto ejercieron un voto durante la toma de decisión. Por respeto a los lineamientos de la Ley de Programa y los estatutos del CSyE, se les indicó que no tienen derecho al voto en este espacio.

gobierno y otras veces pocos; lo mismo pasó con las OSC. Señaló que hay que cuidar el tema de la representatividad e invitar a todos los que deben estar, que los relatores faciliten y coloquen los temas verdaderamente. La Diputada Rebeca Peralta comentó que ya estarán más participativo en el CSyE y que coadyuvarán en el proceso de Actualización.

En las sesiones del CSyE, la toma de decisiones relativa a los acuerdos se realiza siempre de la misma forma. 1. Se verifica el Quórum necesario establecido por la Ley del Programa, 2. Se menciona el orden del día y la cantidad de acuerdos sobre los cuales hay que deliberar y decidir, 3. Se exponen y explican los acuerdos, 4. Se abren rondas de intervenciones, 5. Se incluyen las observaciones al documento final, 5. Se realiza la votación a mano alzada, 6. Se cuentan los votos a favor, en contra y las abstenciones, 7. Se avala la votación o, en caso de votos en contra o abstenciones, se pide enviar los comentarios necesarios para su votación en la siguiente sesión. Dentro del proceso decisorio, la Secretaría Ejecutiva siempre busca la votación por unanimidad, aunque la Ley de Programa no establezca que ésta sea necesaria para la toma de decisiones dentro del CSyE.

La votación final del documento de Actualización se llevó a cabo en 3 sesiones del Comité. La primera fue la Asamblea Extraordinaria XIII el 16 mayo de 2016 en la que no se alcanzó la cantidad mínima de 7 votos establecido en la Ley del Programa para su aprobación. Por lo anterior, La SE convocó a una nueva sesión definitiva para someter la Actualización a una nueva consideración (Audio: Asamblea Extraordinario XII, May., 2016). Esta última asamblea se dividió en dos sesiones el 24 de mayo y el 3 de junio de 2016 en las que finalmente se aprobó la Actualización por mayoría y no por unanimidad. (Audio: Asamblea Ordinaria XL, May. y Jun., 2016)

3.2. Ejercicio del voto, cantidad de ausencias, cantidad de votos, y cantidad de actas y acuerdos.

Del 2010 al 2016 se tomaron 247 acuerdos en las sesiones del órgano decisorio más importante del DPDHCDMX. En ese lapso el órgano central para la toma de

decisiones tuvo varios nombres: Comité Coordinador en 2007-2009, Equipo Técnico Operativo en 2010 y Comité de Seguimiento y Evaluación desde el 2011 (Base de Acuerdos CSyE, 2010-2016). El ejercicio del voto es sumamente importante en este espacio de interlocución intersectorial ya que representa el más alto nivel de toma de decisiones dentro del proceso de Actualización. Por lo anterior, es importante visualizar qué actores sí votan, cuáles no tienen ese derecho y quiénes no votan por ausencia. El “derecho a votar” debe entenderse como un elemento no-decisional dentro de la toma de decisiones ya que fue establecido con anterioridad en la Ley del Programa. En la Tabla 4.14 “Ejercicio del voto en el CSyE (2015-2016)” observamos la repartición de los actores intersectoriales en el Comité de Seguimiento y Evaluación durante el periodo de Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos humanos del Distrito Federal.

Tabla 4.14: Ejercicio del voto en el CSyE (2015-2016)

Cantidad de Asambleas, Acuerdos y Actas puestos a votación	Actores con Derecho a votar	Actores con Derecho a votar pero ausentes	Actores sin Derecho a votar
<p><u>Año 2015: 6 Asambleas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 11 acuerdos aprobados por unanimidad - 5 actas aprobadas por unanimidad - 1 acta no aprobada - 6 órdenes del día aprobadas por unanimidad - 1 convocatoria para la renovación de instituciones académicas 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 Secretaría de Gobierno. - 1 ALDF - 1 TSJDF - 4 OSC - 3 Instituciones Académicas Total: 10 votos decisorios 	<ul style="list-style-type: none"> - ALDF (3 ausencias) - TSJDF (1 ausencia) - OSC (4 ausencias) - Academia (3 ausencias) 	<ul style="list-style-type: none"> - Observadores nacionales e internacionales - OSC invitadas - Instituciones gubernamentales - Delegaciones
<p><u>Año 2016: 9 Asambleas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 15 acuerdos aprobados por unanimidad - 1 acuerdo no aprobado (EI de la Actualización) - 1 acuerdo aprobado por mayoría (EI de la Actualización) - 10 actas¹¹² aprobadas por unanimidad - 10 órdenes del día aprobadas por unanimidad 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 Secretaría de Gobierno. - 1 ALDF - 1 TSJDF - 4 OSC - 3 Instituciones Académicas Total: 10 votos decisorios 	<ul style="list-style-type: none"> - ALDF (4 ausencias¹¹³) - OSC (2 ausencias) - Academia (11 ausencias¹¹⁴) 	<ul style="list-style-type: none"> - Observadores nacionales e internacionales - OSC invitadas - Instituciones gubernamentales - Delegaciones

Fuente: Elaboración propia

La cantidad de votos a favor, en contra y las abstenciones en cada votación resulta muy importante para la legitimación de la decisión misma. Cuando algún miembro decisorio no estuvo de acuerdo con el acto o el acuerdo se pospuso la votación hasta obtener la unanimidad. Es fundamental aclarar que la “votación por unanimidad” no significa que todos los actores decisorios hayan votado a favor, sino que sólo los presentes lo hicieron. Lo anterior significa que si bien la gran mayoría de los acuerdos y actas se votaron por unanimidad, los actores ausentes durante los procesos decisorios no emitieron su voto. Además, si bien los actores sin derecho a votar pueden establecer recomendaciones, preocupaciones y sugerencias, no están autorizados para emitir un voto.

¹¹² Se registraron 10 actas y 10 órdenes del día ya que la Asamblea Ordinaria XL se dividió en dos sesiones diferentes, la primera el 24 de mayo y la segunda el 3 de junio de 2016.

¹¹³ La ALDF registró muchas ausencias durante los dos periodos analizados. Esta situación ha sido comentada en repetidas ocasiones por los miembros de las OSC, es más ha sido un tema recurrente desde la creación del primer Diagnóstico (2008) y Programa (2009).

¹¹⁴ Durante varios meses, tras el término del mandato de la Universidad Iberoamericana y de la Universidad Panamericana, las instituciones académicas no contaron con un tercer integrante por lo que se registran muchas ausencias durante el periodo. No obstante, casi siempre dos de tres estuvieron presentes en las asambleas. Hasta la Asamblea Extraordinaria XIII del 16 de mayo de 2016 se votó a favor de la incorporación de la UNAM en el CSyE.

En este caso, no tenemos actores con poder de veto, lo que podría afectar o volver ineficiente los espacios decisorios, no obstante, en nuestro caso, el “voto en contra” o la “abstención” vuelve lento el proceso de construcción de acuerdos y lo deslegitima. Es el caso del acuerdo para la aprobación de la Actualización realizado en la Asamblea Extraordinaria XIII en la tres de cuatro OSC votaron en contra o se abstuvieron. Así pues, la Subsecretaría de Gobierno señaló: “En vista de la anterior votación, se señala que de acuerdo con lo que establece el Reglamento, se necesitan siete votos como mínimo para aprobarlo por lo que en este caso corresponde convocar a una nueva sesión en donde se someta a consideración.” (Asamblea Extraordinaria XIII, May., 2016:13)

Asimismo, en la Tabla 4.14 hemos registrado de forma cuantitativa las actas, acuerdos así como las ordenes del día y convocatorias cuando éstas parecen relevantes como mecanismo de garantía decisoria. Por una parte, las actas y acuerdos son los documentos vinculatorios que garantizan la legitimidad, construcción y operacionalización de los espacios decisorios; por otra parte, las órdenes del día y las convocatorias son documentos transitorios que garantizan su articulación, transparencia y organización.

En suma, podemos establecer que durante el periodo de Actualización 2015-2016 se realizaron 15 asambleas (7 ordinarias y 8 extraordinarias) en las cuales se tomaron 26 acuerdos por unanimidad, 1 acuerdo no aprobado que finalmente se convirtió en 1 acuerdo aprobado por mayoría, 15 actas aprobadas por unanimidad, 1 acta no aprobada (que nunca se aprobó), 16 órdenes del día y 1 convocatoria. Es relevante insistir en el acuerdo definitorio del proceso de Actualización realizado en dos sesiones distintas de la misma asamblea. En efecto, la Asamblea Ordinaria XL del 24 de mayo y 3 de junio de 2016 puede considerarse como el punto culminante del proceso de toma de decisiones en el marco de la Actualización de la política pública. Durante aquellas sesiones se retomaron los 30 capítulos del nuevo programa con el fin de realizar las últimas observaciones, puntualizar algunos diagnósticos y programas, posicionarse en relación a los contenidos propuestos, remarcar los elementos en discordia, establecer los temas pendientes, compartir las preocupaciones existentes así

como discutir y compartir algunas preocupaciones sobre elementos estructurales como el compromiso político de los entes públicos para la aplicación de la Actualización. Finalmente, se puso a votación la Actualización del Programa y se obtuvo una votación mayoritaria en la que los entes de gobierno votaron a favor, las instituciones académicas también, pero una OSC votó en contra, otra se abstuvo y las dos últimas votaron a favor. Por lo anterior, se obtuvieron los 7 votos a favor necesario para su aprobación final. Sobre este proceso María

Elena de la REDIM comentó:

La ley mandata una actualización cada 6 años y por eso fue nuestro voto en contra. La ley del 2011 mandata la evaluación del cumplimiento del programa y que con base en nuestra evaluación se tendría que hacer una actualización porque habría algunas líneas en las que habría avanzado, entonces el tema es que se hizo esta actualización sin haber hecho esa evaluación. [...] Después se hizo como un acuerdo, en el que se iba a volver a revisar el programa, se iba a volver a discutir en pleno pero también hubo una parte que fue un acuerdo político y tu lo puedes consultar en el texto de la actualización. Son algunos puntos en donde queda expreso de que la actualización no cancela el otro programa. Actualizaron pero no cancelan lo anterior. Las líneas de acción del programa todavía están vigentes. También las nuevas, eso es una cosa muy rara. Quiero comentarte aquí esto si es algo que fue un poco más de pequeño comité, en el momento de la actualización del programa también empieza la discusión hacia la nueva Constituyente y a todas las personas de gobierno ya sabían que iban a ver esta parte, entonces había una incertidumbre sobre qué iba a pasar sobre el programa de derechos humanos una vez que haya pasado la Constitución. Había ahí sí una urgencia de sí tener como un documento sólido un documento por lo menos algunos mínimos en cuanto a derechos para que ese documento sirviera de referencia para la construcción de la Constitución del 2017 y de hecho si tu revisas el programa y revisas la carta de Derechos tienen una concordancia. Entonces eso fue un elemento contextual, tu puedes verlo en el texto de la actualización también ese documento es acuerdo político bajo el que se aprueba el programa, está firmado por el jefe de gobierno, por el tribunal, por las organizaciones por quien forma el Comité. Entonces fue digamos la salida política que se dio para poder continuar con la actualización del programa.[...] Firmamos el acuerdo pero cuando se escribió dijimos que íbamos a tener que revisar nuevamente el programa, que tenía que quedar claro que hay continuidad con el otro, que no cancelaba uno el otro. Pero aun así nos parecía que no era coherente votar a favor de un proceso de esa forma, entendíamos las cuestiones políticas y demás, pero aun así creo que, digamos que fue el argumento para convencernos que había que actualizarlo. (Entrevista con María Elena de la REDIM)

3.3. Legitimidad jurídica y legitimidad decisoria

Hemos separado en dos las variables relativas a la legitimidad en los espacios decisorios de intermediación deliberativa. Primero la legitimidad jurídica del espacios mismo, es decir la existencia de leyes o mecanismos que exijan,

organicen y reglamenten los espacios de interlocución así como su puesta en aplicación práctica. Segundo, la legitimidad de la toma de decisiones a través de la presencia de todos los actores del Comité, así como los mecanismos o criterios de representatividad.

Durante los primeros años (2007-2010) el DPDHDF no gozó de una legitimidad jurídica plena. De hecho, no contaba con una ley del programa que permitiera establecer los lineamientos básicos para su realización y puesta en aplicación. Además, la ALDF participó de forma intermitente en la organización, realización de diagnósticos y programas, así como en la aplicación, seguimiento y evaluación de la política pública. Si bien el primer diagnóstico y programa no tuvo legitimidad jurídica nacional, sí la encontró a nivel internacional. Es más, el representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos en México fue quien solicitó e incentivó, con base en los marcos regulatorios internacionales ratificados por México, la realización de una política pública a nivel local. A nivel local, la Comisión de Derechos Humanos, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia fueron quienes asentaron las bases para creación en 2007.

Fue hasta el año 2011 con la creación de la Ley del Programa y el proceso de institucionalización cuando se sentaron las bases jurídicas de la política pública y los reglamentos para su organización, funcionamiento, implementación, seguimiento y evaluación. Por ende, los acuerdos del Comité tienen legitimidad jurídica porque el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación está formalmente institucionalizado a través de la SE, los Espacios de participación y el Comité de Seguimiento Y Evaluación quien es el único órgano de toma de decisiones. Además, La ley del Programa establece “la Actualización del DPDHCDMX como elemento periódico y obligatorio cada 4 años, siendo la SE la que organice estos trabajos y no la CDHDF” (Audio: Asamblea Ordinaria XXXVI, Mar., 2015). Finalmente, con base en esta ley se aprueba el quórum de cada sesión ya que el trabajo de seguimiento de las líneas de acción, los espacios de participación y demás mecanismos de participación son parte de los ordenamientos y

obligaciones previstas en la Ley del Programa (Asamblea Ordinaria XXXVII, Abr., 2015).

En lo relativo a la legitimidad decisoria, los miembros del CSYE son representantes de las OSC, de la academia y de los tres poderes del gobierno. Tienen legitimidad dentro del espacio aunque en ocasiones los procesos de representatividad son poco transparentes y los mecanismos de representatividad se vulneran a través de la práctica. Es el caso de los representantes de los organismos titulares en el Comité de Seguimiento y Evaluación. Por lo general las instituciones académicas envían un académico especialista en temas de derechos humanos, no obstante los rectores –titulares dentro del Comité- suelen no estar muy al tanto de los procesos o decisiones tomadas en su nombre (Entrevista con el Dr. Aboites, Rector de la UACM). Lo anterior, también sucede, en mayor o menor medida, con los entes de gobierno y las OSC. Por otra parte, en el caso de las organizaciones asociativas, la elección de los representantes suele encontrar limitantes importantes. Sobre lo anterior, María Elena de la REDIM mencionó:

Hemos notado, siendo parte del Comité de Seguimiento y Evaluación, que una de las cosas muy endeble de la institucionalidad es que no solamente no se considera este tema de la representatividad, sino que además no hay mecanismos claros de comunicación entre los espacios de participación y las organizaciones de la sociedad civil que está representada dentro del Comité. Eso hace complicado que haya una legitimidad plena de las organizaciones que están dentro de los espacios. (Entrevista con María Elena de la REDIM)

Sobre la problemática de los actores que van al Comité en representación de los titulares de las dependencias, Víctor Núñez del CAM también nos comentó:

El tema de la representación es más problemático desde el otro lado, desde Gobierno pues porque tú dices algo y entonces ellos dicen “a pues es que yo no puedo tomar una decisión y pues tengo que preguntar”. Entonces pues eso siempre dilata todas las discusiones y así pues también en Sociedad Civil, también ha pasado, salen diciendo y accediendo a algo y luego ya diciendo que siempre no. Pero bueno la idea es esa que a mí me dan un voto de confianza para tomar las decisiones. Sí, en muchas ocasiones yo era el que tenía voz y voto dentro del Comité de Seguimiento y Evaluación. (Entrevista con Núñez del CAM)

De igual forma, las OSC suelen abordar sus temas de experiencia y defender con más intensidad los Derechos por lo cuales luchan las organizaciones en sus agendas internas, lo cual vulnera, sin duda, la defensa del interés colectiva. Víctor Núñez también mencionó:

Las OSC van, pero van pensando que es una Comisión de Derechos Humanos chiquita y que entonces ahí su problema (particular) iba a valer. Lo que plantea el Programa está en nuestra agenda claro, pero mucho de lo que requiere el Comité está fuera de nuestros objetivos institucionales o particulares. Nosotros somos una organización son fines lucrativos y tenemos proyectos, proyectos con fundaciones también con Gobierno. (Entrevista con Núñez del CAM)

En la Tabla 4.15 observamos que la legitimidad decisoria ofrece un abanico de variables que afectan en mayor o menor medida los procesos decisorios y la toma de decisiones finales. En efecto, la presencia o ausencia de los actores en los espacios de interlocución permite establecer los niveles de legitimidad sociopolítica o jurídica. Además, las características y elección de los representantes (en el caso de las OSC y la academia) juega un papel fundamental en la legitimidad decisoria. Por último, las características de los suplentes así como su poder decisorio vinculante determina el grado de legitimidad decisoria.

Tabla 4.15: Variables para la legitimidad decisoria en el CSyE

Variables para la legitimidad decisoria	Entes de gobierno	Organizaciones de la Sociedad Civil	Instituciones académicas
Existencia de leyes o reglamentos regulatorios	Ley del Programa 2011	Ley del Programa 2011	Ley del Programa 2011
Presencia o ausencia de los actores interinstitucionales con voz y voto	Presencia del GDF (16/16 asambleas) Presencia del TSJDF (15/16 asambleas) Presencia de la ALDF (9/16 asambleas)	Presencia de las OSC (16/16 asambleas) Presencia completa de las OSC (10/16 asambleas)	Presencia de la academia (16/16 asambleas) Presencia completa de la academia (2/16 asambleas)
Elección de los representantes	Por decreto de Ley del Programa	Por convocatoria cada 3 años	Por convocatoria cada 3 años
Características de los representantes	3 poderes del gobierno local	OSC locales y especializadas con poca experiencia en políticas públicas	Universidades públicas (UACM, UAM) y privadas (Ibero, UP)
Características de los suplentes	Enlaces o directores de área	Enlaces y coordinadores	Investigadores
Poder decisorio de los suplentes	Poder decisorio medio	Poder decisorio medio	Poder decisorio alto

Fuente: Elaboración propia

Es evidente que el CSyE goza de una legitimidad jurídica establecida en la Ley del Programa promulgada en 2011. No obstante, los procesos de elección de representantes, así como las características de los suplentes en el espacio decisorio pueden afectar la legitimidad decisoria tanto en su proceso como en la definición de los acuerdos finales. En nuestro caso, es claro que la ausencia de la

Asamblea Legislativa en el Comité generó interrogantes en cuanto a la obligatoriedad política de la toma de decisiones. Además, las OSC transitaron hacia organizaciones locales y especializadas sin experiencia en procesos de interlocución sociopolítica. Finalmente, el poder decisorio de los suplentes representó un reto para la implementación de los acuerdos, tanto en el caso de los entes de gobierno como para las OSC.

3.4. Presupuesto

Las discusiones sobre el tema presupuestal resulta ser uno de los mecanismos de garantía decisoria más importantes. De hecho, sin presupuesto para la realización de acciones o simplemente para la operación burocrática del Programa, las decisiones no tendrían aplicabilidad. El presupuesto y los recursos con los que cuenta una organización podría definir qué tipo de decisiones van a tomar. Si los recursos son pobres, el riesgo es que los medios se vuelvan más importantes que los fines. Durante las 247 sesiones del Comité se realizaron 19 acuerdos relativos al presupuestos del Mecanismo (Base de Acuerdos CSyE, 2010-2016). Es importante resaltar que el presupuesto para el DPDHCDMX es diferente del presupuesto otorgado para la realización de las acciones del Programa. Este último no se decide ni discute dentro de este espacio.

Para el periodo 2015-2016, hemos observados que el tema presupuestal es fundamental dentro de las discusiones del Comité de Seguimiento y Evaluación. Es más, la asignación y rendición de cuentas suelen ser los temas más controversiales. En la Tabla 4.16 hemos agrupado los tipos de presupuestos que son discutidos o referidos por los miembros del Comité de Seguimiento y Evaluación durante las sesiones, así pues detectado siete grandes problemáticas presupuestales en las que se discuten la asignación de recursos y/o la rendición de cuentas

Tabla 4.16: Tipos de acuerdos entorno al tema presupuestal

Tipos de acuerdos entorno al tema presupuestal	Actores o espacios involucrados en la toma de decisiones
Presupuesto asignado para la realización del DPDHDF	Asignado a través del presupuesto de egresos del Distrito Federal a través de los congresos locales y las delegaciones.
Presupuesto general de egresos del MSyE	Asignado por el Comité de Seguimiento y Evaluación
Presupuesto general de ingresos del MSyE	Asignado a través del presupuesto de egresos del Distrito Federal a través de los congresos locales.
Presupuesto asignado por acuerdos a las OSC	Asignado por el Comité de Seguimiento y Evaluación a las Organizaciones de la Sociedad Civil
Presupuesto asignado por proyectos específicos o temporales (Actualización del DPDHDF)	Asignado por el Comité de Seguimiento y Evaluación
Presupuesto para las rutas de los proyectos específicos o temporales	Asignado por el Comité de Seguimiento y Evaluación
Presupuesto reportado por los Espacios de Participación	Información y datos reportados por las Coordinaciones de los Espacios de Participación, en general OSC y entes de gobierno.

Fuente: Elaboración Propia

Uno de los temas importantes a resaltar – motivo por el cual nunca se aprobó el acta de la Asamblea Ordinaria XXXVI – fue el tema de la auditoría de la Contraloría sobre el presupuesto asignado a las OSC para la realización de algunas actividades internas de las organizaciones del Comité. Por un lado, la Contraloría señaló deficiencias en cuanto a la comprobación de los productos contratados por CAM y pidió la devolución de 218 mil pesos al Comité (Asamblea Ordinaria XXXIX, Oct., 2015:7). Por otro lado, las OSC planteaban que el presupuesto fue utilizado de buena forma para actividades de enlace y promoción de la institucionalización de los Derechos Humanos en la Ciudad, además de señalar que se entregaron todos los documentos probatorios.

Asimismo, en el presupuesto de egresos del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación podemos observar un subejercicio destinado a la Actualización del DPDHDF para el año 2015, el cual no se utilizó (Comparativo Presupuesto, 2015). En la partida 3000 se observan distintos rubros para el proceso de Actualización tales como el “Servicio de consultoría administrativa, procesos, técnica y en tecnología de la información”, o el de “Congresos y Convenciones” con un total de \$1,497,558.00 etiquetados en seis partidas. Al respecto la Secretaria Ejecutiva precisó que ese dato corresponde al ejercido, quedando sin ejercer los recursos etiquetados para la actualización del Diagnóstico; dijo que se comprometía a

enviar por correo electrónico a los integrantes del Comité el archivo con el desglose presupuestal del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación 2015 (Asamblea Ordinaria XXXIX, Oct., 2015:12).

En la Asamblea Ordinaria XXXVI se mencionó el tema del presupuesto con el fin de rendir cuentas. En la carpeta de archivo se adjuntó el presupuesto de egresos de 2012 a 2015. Este informe formaba parte del orden del día así como los informes de los Espacios de Participación que debían retomar el tema del presupuesto. Se menciona una ausencia en el ejercicio del presupuesto para la Actualización del Programa en el capítulo 3000 del presupuesto de egresos 2015. Esto debido a que el programa ya tenía que estar en proceso de actualización en ese momento, pero no lo estaba. No obstante, en la Asamblea Ordinaria XXXVII, la ruta de actualización precisa que uno de los pasos es la asignación del presupuesto para cada proceso¹¹⁵. Al respecto la UPVG mencionó que también las OSC deben estar designadas como responsables de ese punto y no sólo los entes de gobierno.

En relación con los Espacios de Participación la Secretaria Ejecutiva mencionó que las dependencias de gobierno no informan sobre los presupuestos otorgados para cada líneas de acción, por lo tanto los EP carecen de información presupuestal confiable.

Para cerrar, comentó que en cuanto al tema presupuestal existe un reto, ya que muy pocas dependencias proporcionaron información sobre qué presupuesto están destinando a las líneas priorizadas y esfuerzos alrededor del PDHDF, y esto es desde cómo se estructura el presupuesto desde la Secretaría de Finanzas, pero sobre todo saber que hay un reto de tener un presupuesto con enfoque de derechos humanos. En términos de la participación y la inclusión, aún no se asume que esta entrega de información fortalece el proceso de vigilancia social y de participación. (Asamblea Ordinaria XXXVIII, Jul., 2015:3)

Finalmente, en la Asamblea Extraordinaria IX se firmó el acuerdo para la utilización de los recursos y la aplicación del presupuesto para el proceso de Actualización del DPDHDF. El acuerdo menciona que: "Para la ejecución de la misma, se autoriza a la Secretaría Ejecutiva a ejercer el recurso disponible en

¹¹⁵ 1) Ajuste a la metodología y estructura del Diagnóstico 2) Contexto del Distrito Federal 3) Datos estadísticos 4) Marco normativo 5) Marco institucional 6) Presupuesto con enfoque de Derechos Humanos 7) Integración 8) Retroalimentación/participación de la sociedad civil 9) Redacción/Integración del Diagnóstico 10) Integración del Diagnóstico 11) Publicación 12) Presentación.

función de dichos requerimientos, y hacer las contrataciones pertinentes." Además, los especialistas fueron invitados a participar y recibirán una remuneración, esto ya se había discutido en otras sesiones del Comité. Convergencia señaló que "una vez aprobados los acuerdos, es importante tener la información de cuántos recursos económicos se van a destinar a este ejercicio, ya que en otras asambleas se había referido de novecientos mil pesos destinados, así que es importante saber." (Asamblea Extraordinaria IX, 2015:9). Al respecto la Secretaría Ejecutiva puntualizó "que se cuenta con un recurso de un millón de pesos, y que el pago a las y los especialistas sería de veinticinco mil pesos más retenciones, y que eso multiplicado por 30 capítulos nos da novecientos mil pesos y se está dejando una parte para la edición, revisión editorial, para los "coffee break" para las 60 mesas de trabajo, más o menos así está distribuido." (Asamblea Extraordinaria IX, 2015:9,10).

3.5. Delegación de responsabilidades

La dispersión, asignación y/o repartición de las responsabilidades es inherente a los mecanismos de garantía decisoria. Es más, este tipo de "división del trabajo" es un producto intencional de decisiones anteriores. En nuestro caso es claro que también los entes de gobierno, instituciones autónomas, academias y OSC tienen tareas definidas con anterioridad, no obstante hemos observado que la forma en la que se delegan las responsabilidades no sólo permite el logro de ciertos objetivos sino también permite visibilizar la "desresponsabilización" de ciertos entes públicos.

A lo largo de todas las asambleas del Comité de Seguimiento y evaluación se han asignado entes responsables del cumplimiento de los acuerdos. En la Tabla 4.17 podemos observar la repartición de las responsabilidades durante el periodo 2010-2016. Si bien es claro que la mitad de las responsabilidades recaen en los propios Comités decisorios o en las Secretarías en turno, también es importante observar que las OSC tienen pocas responsabilidades en cuanto a la ejecución de los acuerdos. En este espacio existe poca dispersión de las responsabilidades ya que se concentran en los Comités y las Secretarías.

Tabla 4.17: Asignación de responsables para el cumplimiento de los acuerdos del CSyE

Actores	Cantidad de veces que los actores fueron designados como responsables del cumplimiento de los acuerdos
Secretaría Técnica/ Secretaría Ejecutiva	72 veces
Comité Coordinador o Comité de Seguimiento y Evaluación	124 veces
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	3 veces
Gobierno del Distrito Federal	17 veces
Sub-Secretaría de Gobierno	8 veces
Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Derechos Humanos	1 vez
Organizaciones de la Sociedad Civil	10 veces
Espacios de Participación	13 veces
Asamblea legislativa del Distrito Federal	6 veces
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	14 veces
Academia	0 vez
Otros (Delegaciones, especialistas, etc)	36 veces
TOTAL	304 (En 57 ocasiones se asignaron más de un responsable)

Fuente: Elaboración propia extraído de “Base de Acuerdos Completa del CSyE 2010-2016”

Esta asignación de responsabilidades no representa el único proceso delegativo. De hecho el más significativo corresponde, sin duda, a las líneas de acción o estrategias de los programas. En efecto cada línea de acción del primer Programa (2009) tiene uno o varios responsables así como uno o varios corresponsables para su ejecución. En la Actualización, el mecanismo de asignación fue distinto ya que sólo se escogieron entes responsables. Tanto en el primer Programa como en la Actualización la mayoría de las responsabilidades en la ejecución de la política pública fueron asignadas a los entes de gobierno – del gobierno del Distrito Federal o de los gobierno delegacionales o locales – a través de sus secretarías, organismos, tribunales, institutos, consejos, servicios, clínicas, juntas locales, procuradurías, contralorías, entre otros.

Los gobiernos delegacionales fueron altamente solicitados para la ejecución concreta de las estrategias planteadas por la Actualización no obstante, en muchas ocasiones esta asignación fue vista como arbitraria y contraria a las responsabilidades inherentes a cada órgano descentralizado. Como consecuencia el nivel de compromiso de las delegaciones ha sido muy bajo. Por ejemplo, en la

Asamblea Ordinaria XXXVI la Secretaría Ejecutiva comentó: "Por parte de las delegaciones, alta 7%, media 17%, baja el 47% y muy baja 29%. De manera general casi no reportan las delegaciones, aquí se tiene que trabajar de manera más cercana a las delegaciones para mejorar el proceso. Las delegaciones no se comprometen y no entregan información útil." (Asamblea Ordinaria XXXVI, Mar., 2015:12). Por otra parte, también las delegaciones han solicitado su integración a la política pública y a sus espacios participativos. Sobre lo anterior la Delegación Miguel Hidalgo señaló: "Se menciona la existencia de espacios interdelegaciones para hablar del Programa con OSC de los EP. Ese debe ser el espacio de mayor participación para las delegaciones"

La asignación de responsabilidades también representa un mecanismo continuo dentro de los espacios decisorios. Cada paso dado en la construcción de los acuerdos para la Actualización obliga la partición o repartición de las responsabilidades. En la Asamblea Ordinaria XXXVII observamos que la ruta fija responsables por cada uno de los pasos. Al respecto la Sub-Secretaría de Gobierno puntualizó, "que en este momento lo que se tendría que aprobar son los pasos, los responsables y hacer un ajuste de lo que se debe de empezar a trabajar, lo que se quiere es tener un panorama específico de cuántos meses se va a tardar cada una de las actividades". (Asamblea Ordinaria XXXVII, Abr., 2015:8). Además, como ya lo mencionamos, la división de responsabilidad también depende de condiciones previas definidas con anterioridad. Es más, sobre esa base se atribuyen la mayoría de las responsabilidades. Para terminar, en la Asamblea Ordinaria XXXIX se discutió el tema de las responsabilidades en relación con el supuesto de representatividad. En esa ocasión se mencionó que los representantes o elegidos son los responsables de ir y participar dentro del Comité. Asimismo se aclaró que es un representante y no el Rector, aunque sea el representante legal, el que debe presentarse a las reuniones del Comité.

En suma, la delegación de responsabilidades se observa en muchos espacios de interlocución, así como en distintos tiempos y espacios. Desde la elección de los representantes de las organizaciones en el Comité, hasta la asignación de responsabilidades para cada estrategia el proceso delegativo es

inherente a los espacios decisorios de intermediación deliberativa ya que cumple una doble función. Primero, permite la organización de los eventos y pasos a seguir para el logro de los objetivos; segundo establece las estrategias para evadir sus responsabilidades, asignando una tarea específica a organismos no siempre capacitados en la materia.

3.6. Seguimiento y evaluación de programas

Las últimas dos variables de análisis se relacionan directamente con las dos funciones principales del Comité de Seguimiento y Evaluación. Por una parte, el seguimiento de los diagnósticos, programas, borradores, rutas y demás elementos que garanticen la aplicación de las decisiones tomadas, además del seguimiento a los Espacios de Participación (EP) y a las líneas de acción del primer programa. Por otra parte, la evaluación de las líneas de acción, los diagnósticos y mecanismos que aseguran el funcionamiento de la política pública a través de los indicadores de cumplimiento y de los informes. Como lo mencionó la Secretaría Ejecutiva: “ Estos informes buscan dar cuenta de los trabajos que han hecho los Espacios de Participación pero también evaluar la implementación”. (Asamblea Ordinaria XXXVIII, jul., 2015:3) Por supuesto que el seguimiento no puede estar desvinculado de una evaluación de los procesos, mecanismos y resultados del proceso de implementación. En la Tabla 4.18 presentamos las variables más importantes a considerar dentro de los procesos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas así como los actores evaluados y evaluadores.

Tabla 4.18: Proceso de Seguimiento y Evaluación

Elementos del proceso de Seguimiento y Evaluación	Actores evaluadores	Actores evaluados	Espacio de interlocución
- Evaluación de las decisiones - Evaluación y relación con los EP - Funcionamiento interno	- Los miembros del Comité - Los actores interinstitucionales de los EP	- Los miembros del Comité	- Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE)
- Resultados de la implementación - Relación con el CSyE - Relación con los entes de gobierno locales - Funcionamiento interno	- Los miembros del Comité - Los actores interinstitucionales de los EP	- Los gobiernos locales - Los actores interinstitucionales de los EP	- Espacios de Participación (EP)
- Articulación de las prerrogativas o estrategias con otros procesos legislativos o políticos	- Los miembros del Comité	- Otros actores o procesos políticos	- Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE)
- Acceso a la información y la transparencia en los procesos, acuerdos e información	- Los miembros del Comité - Los actores interinstitucionales de los EP	- Secretaría Ejecutiva - Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)	- Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE)
- Presupuesto	- Los miembros del Comité	- Secretaría Ejecutiva - Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)	- Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE)
- Institucionalización	- Los miembros del Comité	- Secretaría Ejecutiva	- Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE)
- Actualización del DPDHCDMX	- Los miembros del Comité - Los actores interinstitucionales de los EP	- Los miembros del Comité	- Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE)

Fuente: Elaboración propia

Es importante mencionar que las sesiones ordinarios y extraordinarios del Comité permiten dar seguimiento y evaluar el Programa. Desde 2011 estos lineamientos están establecidos como obligatorias en la Ley del Programa. También los Espacios de Participación cumplen una función de seguimiento y evaluación de las líneas de acción del Primer programa o de las estrategias en la Actualización. Una de las sesiones del Comité más interesantes fue la Asamblea Ordinaria XXXVI ya que fue de seguimiento y evaluación de programas a través de sus Espacios de Participación. En esta sesión se evaluaron los avances de los programas, se hicieron recomendación, se expusieron los alcances, limitantes,

áreas de oportunidad de los programas y líneas de acción. Al respecto la SE mencionó: "En cuanto a la primera línea de Espacios de Participación¹¹⁶, se recordó que su principal objetivo es generar condiciones para el diálogo, y de manera positiva se han venido construyendo procesos de incidencia que le están dando valor público a las agendas que se están desarrollando e impulsando desde dicha plataforma" (Audio: Asamblea Ordinaria XXXVI, Mar., 2015).¹¹⁷. Además, la Secretaría Ejecutiva mencionó los avances obtenidos en las 280 líneas de acción priorizadas:

Así, se diseñó una metodología para dar seguimiento a la implementación de las 2,412 líneas de acción a partir de descomponer las líneas en tres elementos: 1) condiciones previas; 2) actividades específicas que implican la realización del conjunto del mandato de la línea; y 3) resultados específicos, aunque no necesariamente todas los enuncian. Esta metodología además de facilitar el seguimiento también es una herramienta para orientar la implementación a las propias instancias públicas, porque les dice cuáles son los pasos o las acciones que deberían de hacerse para cumplir de mejor manera el Programa. Asimismo, indicó que se dio un salto cualitativo en términos de trazar una ruta para analizar el estado de la implementación de las 280 líneas priorizadas en los EP, donde en estas semanas ya comenzaron las rondas para presentar los primeros resultados del análisis de la información entregada, como primera base en términos de ubicar como estamos situados. Sobre estas 280 líneas es importante reconocer el esfuerzo que hicieron las instancias públicas para proporcionar información, lo cual representa un proceso interno complejo y que están seguras que de manera paulatina van a ir mejorando la entrega de esta información y, por lo tanto, también las actividades que se realizan alrededor del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. De la información ahí proporcionada, algunos datos relevantes son: que de 2,135 líneas que les corresponden al GDF y delegaciones, éstas han reportado información de 2,052, e información más detallada y exhaustiva de 263; en el caso de los Órganos Impartidores de Justicia les tocan 311, y se cuenta con información de alrededor de 108 y de manera más sustantiva de 48 líneas de acción. A partir de tomar diferentes universos para hacer un análisis más completo, se sacaron promedios para tener una panorámica de la implementación." (Asamblea Ordinaria XXXVI, Mar., 2015:3-4)

Es más, en esta Asamblea Ordinaria XXXVI, también las OSC replantearon una estrategias de vigilancia del cumplimiento de la implementación que nunca se

¹¹⁶ Existe una red de política pública alrededor de los 24 Espacios de Participación, donde participan 88 instancias públicas o que han estado presentes en 2014, con un promedio de alrededor de 432 personas por ronda y 116 organizaciones de la sociedad civil involucradas. En 2014 se realizaron siete rondas, lo que implicó 140 sesiones ordinarias y 30 sesiones extraordinarias, con un total de 2,474 asistentes, de los cuales 1848 son servidoras y servidores públicos que han estado comprometidos con estos trabajos y 610 personas integrantes de la sociedad civil. También, se realizaron el segundo y el tercer encuentro de coordinaciones colegiadas, para delinear un acercamiento con el Comité de Seguimiento y Evaluación.

¹¹⁷ Por ejemplo, en el caso del Espacio de Población LGBTTTI, en aquella sesión se repartió un informe en el que se pueden ver los temas que se acompañaron, los cuales se tradujeron en seis propuestas de armonización legislativa que involucraron a más de 90 organizaciones de la sociedad civil, y fueron entregadas a la Asamblea Legislativa. De hecho, destaca el ejercicio del Espacio de Población LGBTTTI como caso de éxito, donde ya entró en vigor el marco legal relativo al reconocimiento de la identidad de género para las personas trans.

llevó a cabo por el Comité de Seguimiento y Evaluación. Sobre lo anterior, la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) subrayó: “Se había planteado hacer la vigilancia y el seguimiento con los entes, directamente en terreno, lamentablemente en estos años no se ha podido.” (Audio: Asamblea Ordinaria XXXVI, Mar., 2015)

En la misma línea, como parte de la evaluación del Programa las OSC que participan en los EP, pidieron en la sesión ordinaria XXXVIII que se diera un espacio para informar de diferentes puntos. Al respecto la SE aclaró:

Se realizó una propuesta de acuerdo con las organizaciones de la sociedad civil que son parte de los Espacios de Participación, y como antecedente de la suspensión temporal de los espacios hubo algunas comunicaciones por parte de las organizaciones a este Comité, y en razón de esto se llevaron a cabo dos reuniones de trabajo, [...] en donde se alcanzaron acuerdos que se plantean, para acercar la relación de las organizaciones que forman parte de los espacios en el Comité, mejorar los canales de colaboración y fortalecer los trabajos y las decisiones que se toman en los Espacios de Participación. (Asamblea Ordinaria XXXIX, Oct., 2015:7)

El seguimiento y evaluación de los programas también debe considerar la articulación de las prerrogativas o estrategias con otros procesos legislativos o políticos, como el caso de la creación de la Constitución Política de la Ciudad de México. Sobre lo anterior la SE también comentó: “Desde los EP se realizaron seis foros de discusión y mesas de análisis, como el impulsado desde el Espacio de derechos políticos con alrededor de 18 mesas donde se discutió cómo se podían incorporar algunos derechos en la posible Constitución de la Ciudad de México, generándose algunas propuestas y un intercambio para generar política pública.” (Asamblea Ordinaria XXXVI, Mar., 2015:3)

En páginas anteriores hemos establecido que el acceso a la información y la transparencia en los procesos, acuerdos e información son parte de las variables fundamentales para el cumplimiento de las condiciones necesarias para la intermediación en los espacios de interlocución. En el caso del seguimiento de las estrategias en los espacios decisorios también suelen ser variables importantes. De hecho, en el caso de transparencia, acceso a la información y gobierno abierto se expusieron, durante la misma asamblea, los avances en cantidad de “likes” obtenidos y seguidores. La Secretaría Ejecutiva estableció:

En cuanto a la difusión del programa, se está haciendo un posicionamiento paulatino, existen cosas que fortalecer, pero se han venido diversificando los medios por los cuales ha crecido el programa, esto se ve reflejado en las visitas de la plataforma en internet, en donde en el último trimestre se tuvieron más de 24,000; se continúa con el programa de radio con 52 emisiones donde se han invitado a diversos sectores de la sociedad civil, y con las estrategias en redes sociales donde se han aumentado las y los “seguidores, en Facebook tuvimos más de 4000 “likes” lo que se ve como un 400% de aumento, mientras que en “Twitter” se cerró el año 2014, con 2011 seguidores. (Asamblea Ordinaria XXXVI, Mar., 2015:6)

Finalmente, dentro de los ajustes en materia de seguimiento de programas se encuentra el tema presupuestal – que por mucho hemos analizado en páginas anteriores –, además de los temas relacionados a la metodología y rutas para la Actualización. Si bien, durante las Asambleas Ordinarias y Extraordinarias del periodo 2015-2016 se menciona poco el seguimiento de los programas, por lo contrario el seguimiento se centra en los mecanismos del proceso de actualización del diagnóstico y programa. Es más, durante la Asamblea Extraordinaria IX se establecieron la ruta para la actualización, la metodología, el cronograma, la programación de Encuentros y Mesas de Retroalimentación así como los Términos de Referencia para los especialistas. Asimismo, durante la Asamblea Ordinaria XXXIX la Secretaría Ejecutiva realizó un informe de los Encuentros de Inicio mencionando las fechas de realización y la cantidad de actores interinstitucionales que participaron. Además, informaron del estado de la redacción de los capítulos, anunciaron los mecanismos siguientes y convocatorias de renovación del CSyE. En esta sesión no se realizó una evaluación de programas, pero sí se planteó una revisión a detalles por parte del CSyE de los borradores de la Actualización. La Secretaría Ejecutiva anunció: "Se tendrá un ejercicio interno de este Comité para hacer una revisión más minuciosa, esta revisión se formalizará en una Asamblea Extraordinaria de acuerdo con los plazos que están considerados para el mes de febrero, y con posterioridad hacer un ejercicio interno en términos de edición, armado e impresión, que no estaba considerado en la ruta anterior." (Asamblea Extraordinaria X, Dic., 2015:2)

Conclusiones

En este capítulo hemos analizado cada una de las variables propias de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa. Es claro que, si bien tuvimos que desagregar y categorizar estas distintas variables para poder analizarlas con mayor rigor y amplitud, esto no significa que en la práctica estas categorías sean excluyentes o inherentes a un solo espacio. Por lo contrario, suelen aparecer y desaparecer a lo largo de las discusiones e interlocuciones entre los actores dentro de los distintos mecanismos, claro es, con mayor o menor intensidad y frecuencia en función de las características del espacio.

Por una parte, los espacios de intermediación pueden considerarse como mecanismos preliminares para la interlocución intersectorial. De hecho, permiten la exposición de los elementos y conocimientos así como establecen las primeras relaciones sectoriales e intersectoriales con el fin de ajustar y preparar los posicionamientos argumentativos para el proceso deliberativo. De ahí obtenemos los primeros rasgos singulares de los mecanismos de interlocución propios a cada política pública. Por otra parte, los espacios deliberativos ofrecen un debate basado en procesos argumentativos complejos en los que los actores deben, convencer, ceder y acordar. Son espacios de transición; son puentes entre los mecanismos de interlocución ya que se basan en los espacios de intermediación para ofrecer acuerdos previos a los espacios decisorios. Asimismo, ofrecen mecanismos integradores y heterogéneos ya que buscan el consenso plural y unánime. Por último, los espacios decisorios son jerárquicamente superiores a los anteriores ya que obtienen su legitimidad a través de los procesos de institucionalización. Además de ser espacios vinculantes (por su legitimidad jurídica) también son vinculatorios (por su legitimidad social y política) ya que establecen, organizan y articulan los demás espacios de interlocución.

En suma, los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa resultan ser plurales, diversos, complejos y heterogéneos. De hecho, ningún espacio es ni totalmente de intermediación, ni totalmente deliberativo, ni totalmente decisorio. Todos absorben cierta parte de responsabilidad y la transmiten al espacio siguiente, así sucesivamente hasta llegar al espacio decisorio de mayor jerarquía.

Lo anterior no significa que la relación entre estos espacios sea necesariamente línea, es más suele ser horizontal (del menor a mayor importancia) y vertical (en dialogo constante con otros espacios de interlocución), además de tener la virtud de poder corregir y retroceder.

En el quinto capítulo presentaremos los resultados de nuestra investigación con afán de ofrecer una propuesta teórico-metodológica para el análisis de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa. Para esto, recuperaremos los hallazgos más relevantes expuestas en el capítulo cuatro para ofrecer un dialogo con las teorías recogidas en el capítulo dos. Además, sostendremos que los Espacios Decisorios de Intermediación conforman nuevos mecanismos para la construcción de la ciudadanía, el desarrollo de la democracia “decisoria” y el futuro de las políticas públicas.

Capítulo V

Los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID) como nuevo mecanismo para la construcción de ciudadanía.

En este capítulo se pretende vincular las variables presentadas en la matriz de operacionalización con la discusión teórica y las hipótesis. Lo anterior implica recuperar los elementos más importantes de la discusión teórica que presentamos en el primer capítulo con el fin de aterrizar el nivel de abstracción de la teoría al análisis empírico y viceversa. Así pues, en un primer apartado proponemos establecer los elementos históricos y teórico-metodológicos que permiten analizar la construcción, articulación y operacionalización de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID). En un segundo momento, estableceremos algunas limitantes de estos espacios retomando algunos elementos teóricos y pragmáticos (derivados del trabajo de campo). Finalmente, haremos un intento de sistematización de los resultados obtenidos con el fin de proponer una definición final –en el marco de nuestra investigación– en la que los EDID permitan aprehender y volver observables los nuevos mecanismos de participación ciudadana.

1. Construcción, articulación y operacionalización de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa

1.1. Marcos regulatorios, integración de los actores involucrados e interacción social para la construcción y articulación de los EDID

En México, la transformación de los marcos regulatorios tanto en el ámbito de la participación ciudadana como de los Derechos Humanos ha sido, en buena medida, el resultado de las tensiones generadas desde las organizaciones de la sociedad civil (nacionales o internacionales) para la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos ciudadanos. En la medida en que los marcos legales fueron abriendo paso a la participación ciudadana en ámbitos cada vez más amplios de la vida política del país, se crearon mejores alternativas para una participación cada vez

más vinculante así como mayores mecanismos de exigibilidad de las responsabilidades del Estado en materia de Derechos Humanos. Además, en el segundo capítulo hemos observado el vaivén histórico y legal entre “apertura y cierre” de los espacios de participación, el cual permitió la paulatina integración de los actores sociales en los procesos de toma de decisiones políticas, no sólo en las políticas públicas sino también en los procesos locales y territoriales.

Por un lado, en materia de participación ciudadana en la Ciudad de México la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (1995) y sus tres reformas (1998, 2004 y 2011); la Ley de Fomento de las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles (2000), así como la reforma y la Constitución Política de la CDMX (2016-2017) conforman los marcos regulatorios más relevantes y actuales. Por otro lado, el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2007-actual), la Reforma Constitucional en Derechos Humanos (2011), así como la reforma y la Constitución Política de la CDMX (2016-2017) constituyen tres importantes elementos de un marco de referencia en materia de Derechos Humanos.

En este contexto, también las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han implementado procesos continuos de redefinición y reorganización. Es más, estos esfuerzos han permitido, en gran medida, su permanencia en los procesos decisorios. A lo largo de nuestra investigación hemos observado que, las OSC más flexibles al cambio son las que más relevancia, permanencia y legitimidad han tenido en los espacios de interlocución intersectoriales. Estas OSC no sólo deben ser autónomas, institucionalizadas, defensoras del interés colectivo y de los derechos ciudadanos (Álvarez, 2002), empoderadoras, obtener la garantía en el ejercicio decisorio y valorar la participación política (Oszlak, 2013), sino también movibles en sus estructuras, mediadoras en sus estrategias, y solidarias en sus interrelaciones.

Así pues, la construcción de los espacios decisorios de intermediación deliberativa parte de un marco de referencia legislativo que permite regular las relaciones de autonomía entre lo asociativo, lo gubernamental, lo académico y lo empresarial. No obstante, la autonomía también requiere libertad para expresar

opiniones, la capacidad de permanecer autónoma a pesar de las coyunturas, así como la ausencia de reglas formales que determinen los derechos, obligaciones o procesos de interacción (Luna y Velasco, 2010:130-131). En nuestro estudio de caso ha sido fundamental la búsqueda de autonomía de los actores involucrados. Lo anterior, no significa que necesariamente se hayan respetado dichos parámetros de autonomía a lo largo y ancho del proceso de Actualización.

Sin duda, dicha construcción no es lineal y mucho menos horizontal, de hecho, se asimila más a la reunión de agentes extraños que a la conjunción de actores definidos. Por supuesto, todos los actores representan varios intereses – ya sea asociativos, gubernamentales, académicos, económico, etc.– así como provenientes de ambientes particulares, no siempre vinculados con anterioridad. Es decir, la construcción de los EDID puede entenderse como la conjunción entre ciertos procesos jurídicos y la integración de actores diversos, de procedencias diferentes con objetivos múltiples y no siempre compatibles, pero cuyos intereses suelen coincidir, así como motivar el trabajo colaborativo y de interacción social.

Es esta misma interacción social la que permite la construcción, articulación y operacionalización de los espacios de participación. Es más, constituye los vínculos, nodos o relaciones ineluctables para la existencia de cualquier espacio de interlocución, participación y cooperación. Es así cómo, por una parte, la toma y tiempo de palabra, la moderación, el orden de “pase” y entrega de palabra (Dassen y Cruz, 2012; Oszlak, 2013:5) son elementos esenciales y tangibles para la construcción de la interacción social y de la mediación necesaria para la toma de decisiones. No así, la mediación o el intercambio de ideas (Cerrillo, 2005:25) entendida como la búsqueda del consenso, no significa la unanimidad (Schmitter, 2001). De hecho, implica que ninguna decisión puede ser tomada de forma autoritaria (Luna y Velasco, 2010). Por otra parte, los elementos intangibles como los poderes implícitos de ciertos actores, las experiencias acumuladas, los conocimientos adquiridos, etc. también juegan un papel importante en la interacción social y en la articulación de los espacios.

Hemos observado que en el caso de nuestra política pública la mediación se establece casi siempre a través del convencimiento del adversario, la

aceptación de un posicionamiento intermedio o el ajuste a ciertas decisiones. También se observa que la Secretaría Ejecutiva como actor del Comité de seguimiento y Evaluación, controla la agenda y el orden en el que se establecen las prioridades (Arrow,1963). Además, si bien las OSC suelen conformar los actores con más experiencia en procesos de intermediación en tema de Derechos Humanos, la academia suele ser escuchada con mucha atención y tomada en cuenta con más seriedad por los miembros del Comité. Así pues, se revela que la interacción social se compone de distintas variables tangibles e intangibles.

Lo anterior, sin duda procura la interacción de los actores, aunque otras variables son igualmente importantes para la legitimación de la toma de decisiones (Canto, 2004; Dassen y Cruz, 2012). Ese es el caso de los criterios de representatividad (Luna y Velasco, 2010) dentro de los procesos de toma de decisiones. La representatividad no sólo entendida como el “quién, cuándo y dónde” sino también como el “por qué y para qué”. Hemos confirmado que, los procesos de elección para escoger a “quién”, la presencia o ausencia de los actores en el espacio para definir el “cuándo” y el alcance territorial o de influencia para establecer el “dónde”, no son los únicos elementos importantes de representatividad de los actores. También los motivos o razones (el “por qué”) y las intenciones (el “para qué”) suelen definir qué tipo de representatividad existe en el espacio decisorio y legitimar en mayor o menor medida las decisiones tomadas.

En la mayoría de las ocasiones los espacios de interacción social aceptaron e incentivaron la presencia de diversos actores tales como los observadores internacionales o las Delegaciones del Distrito Federal, lo anterior permitió consolidar las decisiones en ciertas sesiones o espacios. Asimismo, la diversidad y equilibrio entre los actores permitió la conformación de espacios incluyentes (Cerrillo, 2005:19; Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2012: 3; Montes de Oca, 2014) y heterogéneos (Luna y Velasco, 2010). Por un lado, la diversidad, elemento relacionado con la cantidad y proporcionalidad de agentes en el mismo espacio; por otro lado, la heterogeneidad, componente relacionado con la pluralidad y eficacia (Oliver, 1993), así como la presencia de al menos un representante en

cada espacio. La construcción y articulación de los EDID como espacios plurales y diversos también permitió considerar a las poblaciones vulnerables y al interés colectivo (Álvarez, 2002; Luna y Velasco, 2010) como elemento transversal del proceso de Actualización. Esto considerando que los factores de vulnerabilidad de los grupos de población fueron relativamente homogéneos (Sojo,2004) y que el bien común es el resultado esperado de nuestra política pública (LPCDF, 1998; Cerrillo, 2005:19).

Lo cierto es que, no sólo es fundamental el tipo de organización representada en el Comité (Manin, 1998; Fung y Wriqth; 2005), sino también la función y personalidad de los actores que representan dichas organizaciones en el Comité. Ya sean directores, encargados, enlaces o ciudadanos, el liderazgo de cada uno define en gran medida la acción, función e impacto de cada organización (Weber, 2014) dentro del Comité. A pesar de que exista un acuerdo de igualdad dentro de los EDID no todos los actores detentan el mismo tipo de liderazgo o “jerarquía”. Por lo anterior, también existen ciertas tensiones de dominación, representación y delegación del poder entre los actores; entre los actores y sus instituciones; y entre las instituciones sectoriales o intersectoriales.

Finalmente, hemos observado que uno de los procesos iniciales de la interacción social en los EDID es la toma de palabra. Es claro que existen los llamados “traductores” (Luna y Velasco, 2010) o “nodos” (González, 2014) quienes tienen la experiencia suficiente para sentirse absolutamente cómodos con las dinámicas de interlocución propuestas en los diferentes espacios. Durante los 36 encuentros de inicio fue claro el protagonismo y experiencia de las OSC. Durante las 30 mesas de retroalimentación las OSC se notaron más tensas y los expertos se volvieron mediadores. En el caso de las sesiones del Comité de Seguimiento y Evaluación, la Secretaría Técnica y los agentes de gobierno solían convertirse en estos “nodos” o puntos de intersección entre las comunicaciones interpersonales y los vínculos formales e informales. En suma, la existencia de estos *actores pivotes*¹¹⁸ es indudable, no obstante, su mutación en tiempo y

¹¹⁸ Por un lado, en los Sistema Asociativos Complejos los “traductores” crean un lenguaje común para la comunicación y la comprensión entre actores provenientes de distintas culturas organizativas, lenguajes y orientaciones cognitivas. Son imprescindibles para la toma de

espacio revela, sin duda, la complejidad de las interacciones sociales en los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa.

Uno de los procesos intermedios de la interacción social es la argumentación (basada en experiencia o en investigación). Claramente esta herramienta discursiva es utilizada en tiempos y espacios muy específicos, por lo general en los ambientes de deliberación. En ocasiones, algunos actores – en especial las OSC y la academia – han optado por un tipo de argumentación basada en experiencia, confianza, prestigio y buenas acciones (Luna y Velasco, 2010:136) con el fin de orientar las discusiones en los espacios de interlocución (Montes de Oca, 2014). En otras ocasiones, se ha optado por un tipo de argumentación basada en investigaciones. Durante las mesas de retroalimentación los expertos y demás actores utilizaron esta herramienta con el fin de establecer acuerdos. Lo anterior supone la existencia de interdependencia entre los actores (Schmitter, 2001), es decir la capacidad de formar consensos (ni impuestos por unos, ni con perdedores absolutos) equilibrados o mediados, entre la necesidad de llegar a acuerdos y los conflictos entre los actores. En efecto, a lo largo del proceso de Actualización existió la suficiente independencia entre los actores, pero, a su vez, la suficiente dependencia mutua de recursos para llegar a acuerdos.

La generación de acuerdos y la votación son parte de los procesos finales de la interacción social. En esta dinámica intersectorial hemos analizado que existen diferentes tipos de acuerdos (algunos implícitos, otros explícitos) en distintas fases del proceso decisorio. Durante la Actualización se emitieron muchas recomendaciones y los desacuerdos frenaron, por mucho, los procesos decisorios. Hemos notado que en pocas ocasiones se debilitaron los elementos

decisiones y la resolución de problemas. Asimismo, en la teoría de redes sociales los “nodos” o “actores-nodos” suelen ser personas o grupos que vinculan y articulan las interacciones sociales a través de la confianza, las redes y las instituciones. Esto con el fin de solucionar los problemas de la red. Por otro lado, si bien los *actores pivotes* reúnen características similares a los “traductores” y “nodos”, adquieren un carácter movable ya que pueden mutar, desaparecer o crecer en tiempo y espacio. Es más, por la variedad y complejidad de las interacciones dentro de los diferentes espacios de interlocución que conforman los EDID, los *actores pivotes* deben modificar sus patrones o estilos de liderazgos de forma situacional ya que: 1. Pertenecen a diversos espacios de participación, desde la intermediación hasta la decisión. Es más, los objetivos por espacio son diferentes, por lo que las decisiones o resolución de problemas pueden variar; 2. Se relacionan con distintas personas e instituciones en cada espacio (enlaces, académicos, directores, secretarios, etc.) lo que los obliga a adecuar sus interacciones en función del interlocutor.

indispensables (Dryzek, 2000) para el proceso deliberativo (apertura, respeto, reciprocidad e igualdad) lo que permitió, en gran medida, la garantía en el ejercicio de los acuerdos (Oszlak, 2013:7). En el caso del voto hemos comprobado que siempre se buscó la unanimidad con el fin de legitimar la decisión tomada, de ahí que el voto en contra frenó claramente algunos procesos durante la Actualización.

1.2. Funcionamiento y eficiencia de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa

La operacionalización de los EDID se puede analizar a través de dos ejes fundamentales. Primero, desde las variables que permiten el funcionamiento mismo de los espacios de interlocución. Segundo, a través de los elementos que determinan el nivel de eficiencia de sus procesos y decisiones. Es claro que la construcción y articulación de los EDID nace y se sostiene gracias a la interrelación entre los actores; no obstante, su operacionalización está directamente relacionada con estrategias establecidas para su funcionamiento y eficiencia.

La existencia de prerrogativas internas a los espacios de interlocución permite establecer las reglas del juego para su funcionamiento. Es más, la creación de cualquier espacio para la interacción social necesita de estas reglas explícitas (documentos, actas, acuerdos escritos) y/o implícitas (experiencias compartidas, decisiones verbales) para su desarrollo. Es claro que dichas reglas también pudieron haber sido el fruto de cualquier otro espacio de interlocución distinto a los existentes. Así pues, la construcción, articulación y operacionalización de los EDID coexisten de forma simultánea pero trascienden los límites espaciales y temporales de cada espacio. En otras palabras, de forma simultánea se construyen, articulan y funcionan los distintos espacios decisorios de intermediación deliberativa, más allá de las características singulares de cada espacio.

En nuestra investigación hemos observado que ciertas reglas de funcionamiento son de suma importancia para los EDID. Es el caso de la cantidad de votos/miembros de cada sector dentro de los espacios decisorios; esto es, con

el fin de legitimar la relevancia del espacio mismo. Es indudable que la evolución de las condiciones o determinismos ambientales de esta política pública ha orientado la forma en la que se toman las decisiones (Warren, 2001), sin embargo, también ha permitido mayor legitimidad social y política. Además, fueron importantes las reglas de apertura del foro (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2012: 3), es decir qué tanto los actores involucrados como los afectados y observadores nacionales o internacionales estuvieron presentes en los diferentes espacios de interlocución, desde la intermediación hasta la decisión.

Sin duda, lo anterior está relacionado con los niveles de transparencia observados en el proceso de Actualización. Por una parte, existieron convocatorias públicas para los eventos, así como para los procesos de renovación y elección de los representantes en el Comité de Seguimiento y Evaluación. Lo anterior, ha permitido que los actores involucrados pudieran tener acceso a todos los espacios de interlocución creados en el marco de la Actualización. Por otra parte, los procesos de transparencia se llevaron a cabo al interior de los espacios a través de las relatorías, las órdenes del día y algunas grabaciones que permitieron dar inicio y continuidad a las mediaciones (Dassen y Cruz, 2012; Oszlak, 2013:5) así como dejar testimonio de las discusiones y acuerdos tomados.

Con el fin de garantizar la eficiencia de las decisiones, también debe existir cierta legitimidad jurídica, así como la delegación de las responsabilidades, el seguimiento de los programas y su evaluación por parte de los actores involucrados. En cuanto a la legitimidad jurídica es claro que la falta de presencia y compromiso por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) vulneró los procesos de deliberación así como la toma de decisiones finales. Hemos observado que no sólo estuvo ausente durante las sesiones del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) sino también en numerosos espacios de interlocución creados para la intermediación y la deliberación; además de que su presencia esporádica ha sido una constante a lo largo de toda la política pública. Como elemento paliativo o complementario, se desplegaron una serie de leyes, prerrogativas, reglamentos y estatutos para la operacionalización de los

programas; los cuales, en gran medida, permitieron legitimar jurídicamente las decisiones tomadas.

Además, la operacionalización como proceso de garantía decisoria no puede prescindir de los procesos delegativos, así como de seguimiento y evaluación de sus programas. Así pues, hemos observado que la delegación de responsabilidades en los espacios de interlocución es un proceso absolutamente racional. De hecho, el tipo de “división del trabajo” es un producto intencional de decisiones anteriores. En nuestro caso es claro que también los agentes de gobierno, instituciones autónomas, academias y OSC tienen tareas definidas con anterioridad (Brunsson, 1985). Por si fuera poco, los procesos de delegación cumplen con objetivos específicos tanto para la asignación responsable de las tareas, como para la “des-responsabilización o sobre-responsabilización” de ciertos actores. Es más, las disputas por adjudicarse o desvincularse de ciertas responsabilidades no establecidas por ninguna Ley es muestra de lo anterior. En suma, la dispersión, asignación y/o repartición de las responsabilidades no sólo son procesos inherentes a los mecanismos de garantía decisoria, sino que permiten asegurar los niveles básicos de eficiencia en sus procesos y decisiones para su operacionalización.

El proceso de Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal es, en sí mismo, el resultado de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la política pública. Es más, el Comité de Seguimiento y Evaluación puede definirse como uno de los mecanismos para garantizar la operacionalización del primer diagnóstico (2008) y programa (2009) de Derechos Humanos. Por lo anterior, la propia Actualización debe analizarse como uno de los resultados de dichos procesos de seguimiento y evaluación. Por lo mismo, hemos estudiado alrededor de 1500 ¹¹⁹ informes, evaluaciones, indicadores de cumplimiento y discusiones en torno al seguimiento de los diagnósticos, programas, borradores, rutas y demás elementos que garanticen la aplicación y eficiencia de las decisiones tomadas; los cuales permitieron, en cierta medida,

¹¹⁹ Entre los cuales encontramos 76 audios, 59 listas de asistencia y 1350 actas, acuerdos, relatorías, cartas, encuestas, rutas anexos y demás.

garantizar las expectativas de los miembros del espacio y el logro de sus metas colectivas (Mancur,1965).

Finalmente, hemos observado que no siempre los objetivos propuestos en las fases de intermediación corresponden a los objetivos asentados en los documentos decisorios. Esto, sin duda ha vulnerado la legitimidad del consenso (Hevia et al., 2011:77) ya que los procesos deliberativos también intensificaron los desacuerdos (Bell, 1999) y dificultaron la adopción de reglas o la toma de decisiones para futuras deliberaciones. En suma, la operacionalización de los espacios decisorios de intermediación deliberativa puede analizarse como un ámbito multifacético de funcionamiento y eficiencia decisoria de los espacios de interlocución; sujeto a la flexibilidad de las relaciones entre los actores intersectoriales.

1.3. Estrategias gubernamentales y sociales para la interlocución en los espacios decisorios

Muchas de las variables expuestas en la tabla de operacionalización¹²⁰ pueden considerarse como elementos estratégicos para la interlocución en espacios decisorios. En este apartado queremos resaltar sólo algunos ya que constituyen factores determinantes en los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa. Por una parte, las estrategias gubernamentales que pueden analizarse a partir de tres vertientes: la contención, la persuasión y la presión. Por otra parte, están las estrategias sociales presentes en el terreno de la solidaridad, la perseverancia y la convicción.

En el campo de las estrategias gubernamentales se entiende que la *contención* puede esconder distintos matices, desde la moderación hasta la inmovilización de la interlocución. De hecho, se observa que a través del uso de datos oficiales (no siempre fidedignos), del manejo en la distribución de la información, así como de elementos discursivos retóricos como la falta de presupuesto o desinterés de las sub-dependencias gubernamentales; las entidades de gobierno han podido dirigir o redirigir las discusiones de los espacios

¹²⁰ Véase capítulo III

de interlocución en terrenos movedizos o estériles. Es más, la contención también ha implicado una sujeción voluntaria enfocada a frenar la toma de decisiones en ciertos espacios políticamente más riesgosos, como es el caso del Derechos Humanos al Acceso a la justicia o a la Libertad de expresión.

Además, los agentes de gobierno utilizan la *persuasión* como estrategias en las interlocuciones con los demás actores. Desde la argumentación hasta la exhortación, observamos que el discurso persuasivo está vinculado con las ofertas generadas en espacios de intermediación o deliberación previos, así como en las promesas futuras. En el caso de la Actualización, es claro que el proceso de institucionalización de la política pública (2011-2012) rediseñó el juego de poderes dentro del Comité decisorio¹²¹. Lo anterior, ha generado que ciertos actores tengan más poder de persuasión ya que su estatus o relaciones dentro de los espacios de interlocución se vuelven puntos de intersección entre las comunicaciones interpersonales y los vínculos formales e informales.

Finalmente, se vinculan estrategias de *presión* externas e internas a los espacios decisorios. Es el caso de las coyunturas políticas existentes en el momento de la interlocución, como la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México, los cambios de gobierno o los tiempos de mandados¹²² dentro de la Secretaría Ejecutiva o del Comité de Seguimiento y Evaluación. Estos elementos “ambientales” o “coyunturales” suelen jugar a favor de los agentes gubernamentales ya que ejercen cierta presión para que se voten los acuerdos, a pesar de las dudas o reservas de los demás actores. Este es el caso de la votación final de la Actualización del Diagnóstico y Programa inmiscuida en la agenda de la Constitución Política de la CDMX.

Es importante mencionar que, en menor medida, las estrategias de contención, persuasión y presión también son utilizadas tanto por las

¹²¹ De 2007 a 2010, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) organizaba los espacios, llevaba la minuta y dirigía las discusiones dentro de los espacios decisorios. Tras el proceso de institucionalización y para sustituir el papel de la CDHDF, se crea la Secretaría Ejecutiva, órgano que por estatutos tiene menos autonomía (en comparación con la CDHDF) y se vincula a las estructuras gubernamentales existentes.

¹²² Nos referimos aquí al tiempo de permanencia de los actores dentro de los espacios decisorios. Por ejemplo, la Ley del Programa establece que los participantes ocuparán los puestos dentro del CSyE durante un periodo de 3 años con posibilidad de renovación.

Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como por las instituciones académicas. Lo anterior, no desacredita nuestro planteamiento inicial, sino que lo complejiza. En efecto, también existen actores sociales que utilizan la contención, la persuasión y la presión en los espacios de interlocución. Es el caso de los actores con más experiencia o de representantes de los organismos con más prestigio; quienes utilizan los mecanismos formales como el voto para ejercer mayoría en el Comité de Seguimiento y Evaluación¹²³. No obstante, las estrategias sociales de incidencia en los espacios de interlocución, trasciende por mucho estos esfuerzos pragmáticos e individuales. Así pues, los actores sociales suelen dibujar estrategias más subjetivas y colaborativas en los espacios de interlocución. De hecho, a través de la solidaridad, la perseverancia y la convicción suelen encontrar los caminos más certeros para la toma de decisiones plurales.

Las estrategias de *solidaridad* se revelan en la creación de los sub-espacios de participación asociativa como el Consejo Consultivo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CCOSC, 2007-2011) o las mesas intersectoriales (2008-2009) en las que muchas más OSC participan y deliberan sobre temas de la agenda con el fin de construir una visión homogénea para los espacios decisorios. También es el caso de las reuniones interinstitucionales previas a las sesiones del Comité de Seguimiento y Evaluación. Todas las anteriores, constituyen espacios informales – hasta cierto punto paralelos ya que no pertenecen a los mecanismos de participación oficiales de la política pública – pero aceptados e incentivados por todos (incluyendo los entes de gobierno). Además, las estrategias de solidaridad social pasan necesariamente por la democratización de la información y la consulta, el apoyo multilateral en recursos (humanos o financieros) y la cogestión de las tareas asignadas. Así pues, garantizan su presencia, incidencia y transcendencia en los espacios de interlocución ya sean de intermediación de deliberación o de decisión.

Las OSC también emplean estrategias de *perseverancia* en los espacios de interlocución. En efecto, muchos de los organismos asociativos y de los activistas sociales han luchado por años para la salvaguarda y aplicabilidad de los

¹²³ Hay que recordar que las OSC junto con la academia tienen 7 votos en el Comité frente a los 3 votos de las entidades gubernamentales.

Derechos Humanos en México. Lo anterior significa que, el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos no representa más que uno de los tantos espacios en los que deben de incidir. Es más, por lo general sólo representa un compromiso adicional en sus agendas locales. Las OSC entienden perfectamente bien que el Programa sólo representa una herramienta jurídica adicional para la exigibilidad de los Derechos Humanos y que, por supuesto, es perfectible y no constituye ni una victoria final ni una derrota sin retorno. Por lo anterior, sus estrategias de perseverancia oscilan entre su constancia e insistencia en los espacios de intermediación y deliberación, y su tenacidad y firmeza en los espacios decisorios.

Finalmente, se presentan estrategias sociales vinculadas a la *convicción* por la protección de los Derechos Humanos. Es decir, un sentimiento de certeza o principios relacionados con el fin mismo de la organización asociativa. Así pues, hemos observado que, dentro de los espacios de interlocución, los actores sociales suelen utilizar un discurso contundente, mil veces ejemplificado, justificado y evidenciado; cuyos contraargumentos apelan a lo políticamente incorrecto. Su poder de convencimiento y persuasión en los espacios de interlocución está más relacionado con una sensibilidad humana basada en ideales, que en poderes pragmáticos y particulares. En suma, los actores sociales emplean mecanismos tanto colaborativos como subjetivos para la interlocución en los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID). Por lo contrario, dichos mecanismos son utilizados de forma muy esporádica por el sector gubernamental.

2. Algunos límites de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa

2.1. El “juego” de las ausencias

Hemos clasificado en tres categorías los tipos de ausencias que se han presentado a lo largo del proceso de Actualización del Diagnóstico y Programa.

Todas significan ciertas limitaciones para los procesos de intermediación, de deliberación y de decisión.

Primero, las *ausencias informativas*, ya sea por la falta de información, por la información tardía o por la información diferenciada. En este capítulo hemos planteado que la toma de palabra está estrechamente vinculada con el manejo de la información ya que permite controlar su direccionalidad, intencionalidad y usabilidad. Si bien no hemos apreciado un manejo discrecional de la información, sí hemos observado que no todos los espacios de intermediación y deliberación cumplieron con las condiciones mínimas de acceso a la información. Por un lado, porque las convocatorias no siempre fueron oportunas y suficientemente divulgadas; por otro, porque la información intermedia (borradores, relatorías, encuadres, minutas, etc.) solía llegar a destiempo. Lo anterior implicaba que los actores no tuvieran el tiempo suficiente para integrar dicha información con el fin de discutirla, refutarla o avalarla en espacios de interlocución posteriores. Además, hemos comprobado que en la mayoría de los espacios de interlocución el uso de datos numéricos constituyó un elemento informativo diferenciador, sujeto en gran medida a los intereses sectoriales. Así pues, el uso y dominio de ciertas fuentes informativas sobre otras, la falta de información y transparencia en ciertas convocatorias, así como un acceso a la información intermedia no siempre oportuna, plantean algunas limitaciones para la deliberación y la toma de decisiones en los espacios de interlocución.

Segundo, las *ausencias propositivas y decisorias*, ya sea por falta de elementos argumentativos, por ausencia de elementos decisorios anteriores o por falta de unanimidad en la votación. En efecto, durante el análisis de las relatorías hemos observado que los actores han tenido una participación diferenciada, es más, algunos nunca participaron activamente a través de propuestas. En ocasiones se omitieron, de forma intencional, elementos decisorios de espacios de interlocución anteriores en los borradores intermedios. Lo anterior generó tensiones en los espacios de intermediación y deliberación, de hecho, algunos actores sociales compararon el proceso de Actualización con una “simulación”; haciendo referencia a un proceso decisorio engañoso e ilusorio. Además, lo

anterior influyó de forma directa en la imposibilidad de alcanzar la unanimidad en ciertos procesos de votación, específicamente para la aprobación de los acuerdos en el Comité de Seguimiento y Evaluación.

Tercero, en relación con las *ausencias físicas y de comunicación*, hemos reiterado la falta de asistencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Asimismo, ciertas ausencias significativas como el caso del especialista durante los encuentros de inicio sobre el Derechos al Agua¹²⁴. Si bien hemos advertido de las ausencias de algunos actores en los espacios de intermediación y deliberación, es claro que las inasistencias de algunos actores en el Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) representan un riesgo mayor para la toma de decisiones y vulnera por mucho la legitimidad de los acuerdos tomados. No sólo la ALDF ha estado ausente del CSyE, también las OSC y las instituciones académicas¹²⁵ aunque el impacto para la toma de decisiones fue diferente. En efecto, la inasistencia y falta de comunicación de la ALDF vulneró la legitimidad jurídica de los acuerdos tomados – aunque en términos legales los estatutos del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSyE) otorgan legitimidad en sí a los acuerdos tomados – no obstante las ausencias de las OSC y de la academia vulneraron la legitimidad decisoria dentro de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa, ya que dicha legitimidad se vincula con criterios o mecanismos de representatividad no siempre claros así como con la pluralidad de actores presentes. Finalmente, la ausencia de mecanismos de comunicación claros entre los distintos espacios de interlocución vulneró la legitimidad de los representantes, además de desvincular a muchas OSC de la toma de decisiones finales.

¹²⁴ La SE justificó la ausencia del especialista por un error logístico.

¹²⁵ La ALDF no se presentó en 7 de 15 sesiones ordinarias y extraordinarias del CSyE durante el periodo 2015-2016. Las OSC faltaron en 6 ocasiones y la académica en 14 ocasiones, no obstante en todas las sesiones siempre fueron representadas por lo menos por una institución. Por un lado, las OSC tuvieron presencia completa en el CSyE en 10 de 16 asambleas, por otro la academia tuvo presencia completa en CSyE en 2 de 16 asambleas.

2.2. El presupuesto en la toma de decisiones

El tema del presupuesto asignado, de su ejercicio y sub-ejercicios, no sólo representa un reto logístico monumental sino también cerciora o debilita el tipo de decisiones que son tomadas a lo largo de los espacios de interlocución. Es más, según March (1998) si el presupuesto es pobre, se podrían privilegiar los medios a expensas de los fines. Ahora bien, hemos observado que, dentro de los EDID el tema presupuestal ha sido una preocupación. Por una parte, desde la perspectiva de la asignación de los recursos financieros, la política pública fue considerada dentro del presupuesto de egresos del Distrito Federal hasta el año 2008, lo que significa que durante más de un año no existió presupuesto para su creación. Por otra parte, el ejercicio y sub-ejercicio de los recursos así como la rendición de cuentas representó una limitante importante para la realización de la Actualización y la toma de acuerdos dentro del CSyE. De hecho, hemos apreciado cómo en los Espacios de Participación (EP) se han planteado la falta de información sobre la asignación de presupuesto para la aplicación de las líneas de acción.

De 2010 a 2016, en las 247 sesiones del Comité se emitieron 19 acuerdos relativos al presupuesto del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación. Lo anterior no significa que en las demás sesiones no se haya tratado algún aspecto del presupuesto como la reasignación presupuestal, la rendición de cuentas, la transparencia en los recursos asignados, la asignación de recursos especiales (como fue el caso del presupuesto anual autorizado para las OSC), etc. Sin duda, la delimitación y utilización del presupuesto para fines estrictamente operativos parece esencial para el funcionamiento y eficiencia del espacio decisorio, no obstante no es suficiente para obtener la garantía de aplicabilidad de las decisiones acordadas. La asignación de recursos para la realización de las líneas de acción es otorgada por las entidades gubernamentales locales quienes en sus presupuestos de egresos deben considerar una partida para el ejercicio de los proyectos derivados del Programa de Derechos Humanos. Lo anterior, sin duda vulnera y debilita la eficiencia de esta política pública y, por ende, vuelve endeble y relativiza los acuerdos tomados dentro de los espacios decisorios.

En el caso de la Actualización del Programa, ha sido notoria la falta de ejecución del presupuesto asignado. Para el año 2015 ya existía una partida asignada al proceso de Actualización. No obstante, los conflictos internos entre la Secretaría Ejecutiva y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como la falta de acuerdos en la ruta y metodología, pospusieron su aplicación hasta el siguiente ejercicio. Es claro que la falta de ejercicio del presupuesto durante al año 2015 retrasó el proceso de Actualización por más de un año lo cual enfureció, por mucho, a los actores involucrados en los procesos previos a la institucionalización de la política pública. Este fue el caso de la CDHDF y de algunas Organizaciones de la Sociedad Civil.

2.3. Voluntad política y conflictos de interés en la ejecución, seguimiento y evaluación de las líneas de acción

Han pasado 10 años, desde los primeros planteamientos para la creación de una política pública en materia de Derechos Humanos en la Ciudad de México hasta su primer proceso de Actualización. En un principio se establecieron la metodología de trabajo, los marcos normativos, así como la logística organizativa. Además, en cada fase (agenda, diagnóstico, programa, seguimiento y evaluación, actualización, etc) se intentaron asentar los componentes para una participación asociativa plural, deliberativa y decisoria. Es claro que la “buena voluntad” de los fundadores de dicha política pública se contrarrestaría, en ciertas coyunturas, con la voluntad o intereses de otros actores. Así pues, la voluntad política no sólo responde a las disposiciones individuales de los actores gubernamentales, sino también a su supeditación a grupos políticos y a ciertas coincidencias o circunstancia gubernamentales.

De ahí que la voluntad política esté íntimamente vinculada con los intereses implicados tanto en lo individual como en lo colectivo. Hemos observado que tanto las coyunturas políticas¹²⁶, como las modificaciones internas a los Comités

¹²⁶ Cambio de gobiernos locales y Estatales, creación de la constitución política de la CDMX, cambio de titulares de las dependencias, etc.

decisorios¹²⁷ afectan el tipo de voluntad política además de visibilizar o contener los conflictos de interés entre los distintos actores. Cualquier alteración al *estatus quo* implica una redefinición de las fuerzas en juego y, por supuesto, una readecuación de los conflictos de interés. Es relevante mencionar que también la voluntad social ha sido referida a lo largo de nuestra investigación. Primero porque no siempre las OSC han incentivado la resolución de conflictos por la vía consensual¹²⁸ además de usar el voto en contra o el boicot¹²⁹ como mecanismo contestatario. Segundo porque en gran medida la votación por unanimidad dependiendo de los votos emitidos por las organizaciones sociales del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE). También hemos comprobado que, con el paso del tiempo, los intereses del sector asociativo se pulverizaron. Si bien las OSC habían hallado un interés común durante el primer diagnóstico (2008) y programa (2009), durante el proceso de Actualización fueron notorias las diferencias en los espacios de intermediación y deliberación. Durante el Comité Coordinador (2007-2011), la presencia del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC) favoreció la homogeneización de las demandas asociativas; su desaparición poco después del proceso de institucionalización aceleró la dispersión de los intereses y objetivos sociales.

Más allá de los conflictos señalados en relación con el sector representado dentro del CSyE, es claro que para la ejecución de los programas varios actores se suman a la discordia. Es el caso de las Delegaciones de la Ciudad de México quienes están a cargo de aplicar muchas de las líneas de acción a través de sus

¹²⁷ Proceso de institucionalización, creación y cambios en los estatutos, rotación de los actores sectoriales y de sus representantes, ley del Programa, etc.

¹²⁸ Fue el caso del Espacio de Participación sobre Poblaciones Indígenas, cuyas organizaciones establecieron un juicio de amparo en contra de ciertos procesos implementados por la Secretaría Ejecutiva en la reinstalación de los Espacios.

¹²⁹ Durante la entrevista, el Dr. Lugo Galicia expresó: “Había un presupuesto, pero la SE no fue la culpable de que no se utilizara. Las ONG’s le van a decir que sí. De hecho las ONG’s sólo se dedicaron a sabotear el trabajo de la SE. Fue vivencial, eso se lo puedo decir por experiencia y varios en la SE se lo pueden decir. [...] Definitivamente fueron las ONG’s, Católica por el Derecho a Decidir, eso fue político no ideológico. De hecho algunas no votaron a favor de la publicación de la Actualización. Pero no todas fueron así, CAM no participó de esa labor de torpedeo, Valle Gómez en momentos sabotéó y en otros había mucha fluidez. Pero lo que es Cauce Ciudadano, Católica y Redim sí. La gente de Redim eran bueno comunicadores, pero mostraron un franco interés en sabotear el proceso y la labor de la SE. No tanto en la Actualización pero el trabajo de la SE sí. Esa es mi opinión al respecto.”

presupuestos locales de ingreso y egreso. Así pues, ha sido notoria su falta de interés (salvo algunas delegaciones) en los procesos de interlocución. Uno de los problemas más abordados en las diferentes sesiones fue el de su exclusión en los procesos decisorios dentro de los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID), así como la transferencia de responsabilidades del nivel regional al nivel municipal sin considerar los intereses o voluntades políticas locales. Tales planteamientos siguen dificultando la ejecución, seguimiento y evaluación de esta política pública ya que los agentes promotores de su aplicabilidad no han sido parte activa de los procesos de intermediación, deliberación o decisorios. Es más, la política pública ha generado un conflicto de interés en el seno de las administraciones locales y su falta de voluntad para su aplicabilidad ha sido consecuencia de lo anterior.

En suma, sospechamos que todos los actores sectoriales son partícipes del conflicto de interés ya que cada uno se posiciona desde un ámbito de acción diferente; sin embargo, la defensa del interés general debería ser el único motor discursivo y el objetivo central de cualquier política pública. Por lo mismo, hemos planteado que las voluntades individuales o colectivas, provenientes del ámbito político o social, representan una limitante para los EDID; no sólo porque supone un desplazamiento del interés general, sino porque implica la deslegitimación de la toma de decisiones.

3. Nuevo mecanismo de participación para la construcción de ciudadanía

3.1. Los espacios de participación e interlocución

Es claro que, en políticas públicas, no todos los espacios de participación conllevan un grado de interlocución (conversación o dialogo entre dos o más personas) per se; mucho menos exigen procesos deliberativos y decisorios. De hecho, la gran mayoría de los espacios de participación asociativa y ciudadana en México han constituido un ejercicio que, más que nada, permite legitimar la acción gubernamental frente a la opinión pública nacional e internacional. En menor

medida, la participación ha significado un esfuerzo consultivo a través de mecanismos de intermediación. Sin duda alguna, en raras ocasiones la interlocución ha manifestado un ímpetu deliberativo y decisorio. Por lo anterior, el caso del Diagnóstico y Programa de Derechos humanos de la Ciudad de México se estrena como prototipo de creación e implementación de política pública en la metrópoli. No sólo por su innovador compromiso con los Derechos Humanos en una entidad federativa, sino también por sus reformadores mecanismos de participación social.

Por una parte, los foros, mesas intersectoriales, consultas, audiencias, grupos focales y demás encuentros y mesas de retroalimentación para la consideración y consolidación de las propuestas asociativas y ciudadanas. Por otra parte, la creación del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC) y los Espacios de Participación (EP) los cuales formaron los dos espacios de intermediación y deliberación, así mismo el Comité Coordinador (CC) y el Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) los cuales formaron los dos espacios de toma de decisiones. Todos los anteriores conforman los mecanismos de participación social que estimulan la construcción de ciudadanía en México. Así pues, algunos espacios de participación han reunido a los actores interinstitucionales, otros a los actores intersectoriales; de hecho, la presencia del dialogo o conversación entre los actores ya supera la participación meramente “presencial” o “expositiva” de los actores inmersos.

Cuando los espacios de participación trascienden el aspecto estrictamente presencial y expositivo, adquieren características propias de los espacios de intermediación, de deliberación y hasta de los espacios decisorios. Como lo esbozamos en el capítulo III a través de la Tabla 1 “Tipología de espacios”, en todos los espacios de interlocución existe una combinación entre lo decisorio, lo deliberativo y lo intermediado. Por un lado, en el caso de los espacios de intermediación es claro que el carácter consultivo y expositivo es predominante. Lo anterior, lo hemos podido observar durante los “Encuentros de Inicio” del proceso de Actualización. Por otro lado, los espacios deliberativos son multifacéticos ya que combinan múltiples características como los elementos expositivos,

argumentativos y hasta decisorios. En el marco de nuestra investigación pudimos observar dichos componentes durante las “Mesas de Retroalimentación” del proceso de Actualización. Finalmente, los espacios decisorios, los cuales centran sus acciones en la toma de decisiones finales respaldadas por un marco jurídico e institucional preexistente.

No todos los espacios de intermediación y deliberación del proceso de Actualización del DPDHCDMX 2015-2017 se encuentran regidos por un marco de referencia preestablecido por la Ley del Programa (2011) y el proceso de Institucionalización subsecuente. Es más, hemos comprobado la existencia de espacios paralelos capaces de generar intermediación y deliberación fuera de los procesos legales o legítimos. Lo anterior, no significa que dichos espacios alternos sean ilegales o ilegítimos, de hecho, suelen ser creados e incentivados por los propios actores como mecanismos de interlocución equivalentes y con mayor flexibilidad estructural. Por una parte, estos espacios paralelos son visibles en los micro-espacios de convivencia (por ejemplo al principio, en los *Coffee breaks* y al final de todos los encuentros, mesas o sesiones).

Además, algunas entrevistas¹³⁰ han revelado la existencia de reuniones informales en “pequeño Comité” con el fin de tomar decisiones y acelerar ciertos procesos transitorios. Por otra parte, existen macro-espacios en los que suelen realizarse convocatorias cerradas. Es el caso de las reuniones interinstitucionales de las OSC con el fin de preparar las sesiones del Comité de Seguimiento y Evaluación. En suma, estos espacios alternativos de intermediación y deliberación pertenecen, en gran medida, a la esfera privada ya que obedecen a instrucciones particulares y no son del todo inclusivos y abiertos.

Por supuesto, también existe la intermediación y la deliberación en espacios públicos; estructural y funcionalmente previstos por las normativas existentes o creadas al momento por los órganos legítimos. Es el caso de los Comités decisorios tales como el Comité Coordinador (2007-2011) y el Comité de Seguimiento y Evaluación (2011-2019) quienes tienen la propiedad de crear los

¹³⁰ Es el caso de la entrevista realizada a Emilio Álvarez Icaza.

espacios de intermediación y deliberación necesarios para la democratización de los procesos decisorios.

Así pues, el CSyE creó los “encuentros de inicio y las mesas de retroalimentación” del proceso de actualización, así como otros espacios como fueron las audiencias públicas, las mesas de consulta, los grupos focales y las mesas intersectoriales. En cada uno de los anteriores existieron diversas convocatorias públicas, abiertas y plurales para la participación de todos los actores involucrados, poblaciones vulnerables, entidades gubernamentales, instituciones académicas, organismos autónomos, ciudadanos y especialistas.

3.2. Los espacios de toma de decisiones

A lo largo de 12 años, la política pública denominada Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2007-2019) ha creado mecanismos exclusivos de toma de decisiones. En páginas anteriores hemos centrado nuestro análisis en los espacios de intermediación y deliberación, los cuales en permitido crear exitosos mecanismos transitorios. Hemos comprobado que el Comité de Seguimiento y Evaluación (anteriormente Comité Coordinador) es el único órgano de toma de decisiones finales. Si bien está supeditado a los marcos legales en vigor¹³¹ así como a las coyunturas sociopolíticas¹³², adquiere un poder propio y único al levantarse como un espacio decisorio.

El funcionamiento de tales mecanismos se basa en la conformación de un espacio justo e igualitario, en el que tanto las organizaciones sociales y civiles como los otros sectores involucrados tienen un protagonismo similar y poder decisorio. Es más, todos los sectores están comprometidos de la misma forma y participan en cada una de las fases del proyecto. Además, se toman decisiones sobre los presupuestos asignados para la operacionalización de la política pública, así como la vigilancia en la asignación de recursos / presupuesto y buen manejo

¹³¹ Constitución Política federal y local; leyes y decretos nacional e internacional en materia de Derechos Humanos y de Participación Ciudadana, etc.

¹³² Cambio de gobierno, término de mandato de los miembros del CSyE, cambio de representantes en el CSyE, creación de nuevas leyes, etc.

de los mismos. Finalmente, el ejercicio del voto es continuo y se establecen estrategias, responsabilidad y acciones concretas. Lo anterior, con el fin de garantizar el cumplimiento de las decisiones tomadas, y establecer mecanismos que permitan la implementación y evaluación de las líneas de acción.

Sobre el tema particular de los espacios decisorios, nos parece importante presentar algunas reflexiones finales de nuestros entrevistados. Desde la perspectiva de las Organizaciones Sociales y Civiles del CSYE y en particular en el caso de la REDIM, María Elena Hernández comenta que no puede existir un ejercicio pleno de los derechos sin la participación ciudadana y sin la conciencia de estos derechos. Menciona que es importante continuar bajo esta posición autocrítica con el fin de sistematizar los errores y los riesgos de la participación ciudadana en espacios de interlocución en políticas públicas. Sobre lo anterior, concluye:

A veces pienso que en realidad termina siendo muy contraproducente que existan este tipo de espacios de participación como el Comité de Seguimiento y Evaluación. Porque se terminan diluyendo las responsabilidades del Estado [...] y se terminan también diluyendo las capacidades críticas contestatarias de las organizaciones de la sociedad civil. Terminan siendo de alguna manera cooptadas y un proceso de pacificación (la parte más negativa de pacificación), que de participación, de construcción y de cambios. [...] Esta participación debe ser tan consciente que sepas que sólo es un espacio de muchos otros para la defensa de derechos humanos, si se hace desde esa perspectiva me parece que es muy valioso que exista, pero si perdemos esa dimensión entonces caemos en estas lógicas clientelares y poco productivas en la construcción de una vida digna para la ciudad. (Entrevista con María Elena Hernández de REDIM).

Es claro que, desde la óptica de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el posicionamiento sobre los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa es mitigado; no sólo para el caso específico del proceso de Actualización sino también de todo el proceso de creación e implementación de la política pública. Si bien han mencionado los avances y logros en materia de participación ciudadana y procesos de democratización que han representado la construcción, operacionalización y articulación de estos nuevos mecanismos de interlocución, también han reclamado sus vicios y limitantes. En este mismo sentido, Víctor Núñez de CAM finaliza su posicionamiento con la reflexión siguiente:

[...] la idea de hacer tantos espacios de participación, sólo es atomizar la participación. Al final pues no estás dando como Gobierno una respuesta. Nada más estás dando atole con el dedo, vas a tomar lista, pero en realidad lo único que quiere hacer el Gobierno pues son cosas pequeñas que no tienen efecto. [...] Debemos de hacer que realmente se vuelvan

esos espacios generadores de propuestas, de políticas, de leyes, de transformaciones sociales. (Entrevista con Víctor Núñez de CAM).

Desde la perspectiva de los entes de gobierno, sean autónomos o supeditados al poder central y partiendo de la creación del Programa (2009) derivado de las experiencias participativas de los EDID, Álvarez Icaza menciona que el desarrollo de la capacidad dialogal de actores muy diversos fue el primer beneficio en términos de cultura democrática. Plantea que los espacios de interlocución no son útiles si no hay recursos, voluntad y participación. Al respecto subraya que “El gobierno solo no lo hubiera podido hacer, la Comisión sola no lo hubiera podido hacer, la intervención del Alto Comisionado fue fundamental para potenciar y la Sociedad Civil contribuyó muchísimo con su perspectiva e inclusive para muchos de ellos fue un desafío.”

María Lugo del TSJDF aplaude la creación de este tipo de mecanismos decisorios plurales y multisectoriales, no obstante, también menciona que se vuelven ineficientes cuando pretenden dar voz a demasiados actores, y que por lo mismo es necesario buscar nuevos mecanismos de participación. Asimismo, menciona que la permanencia de estos procesos es fundamental para el cumplimiento de los programas, de hecho en algunos Estados se ha perdido la continuidad.

Es un ejercicio muy bueno, el que nos hayamos puesto de acuerdo los tres órganos de gobierno con Academia y Sociedad Civil, a mí me parece un proceso de verdad inédito. [...] Un poco lo que yo vi es que creció demasiado el Comité, yo creo que no podemos abrir tanto el espacio porque poner de acuerdo a cincuenta-sesenta personas es de verdad imposible. Habría que buscar un sistema para hacerlo más eficiente. Y que pudiesen participar todos pero de una manera mucho más concreta, porque de verdad se disuelve pues el tema. El que puedan opinar tantas personas de verdad eso retrasa mucho, entonces yo creo que hay que buscar una dinámica. (Entrevista con María Lugo del TSJDF)

Desde la visión de Elizabeth Placido de la Secretaría Ejecutiva, es claro que las políticas públicas han generado grandes expectativas, tanto al nivel nacional como local. Asimismo, han permitido la transversalización de los Derechos Humanos en mecanismos plurales de toma de decisiones. No obstante, también señala que la voluntad política sigue siendo el elemento más determinante para la eficiencia de dichos mecanismos, lamentablemente no ha sido siempre así y los

resultados de las líneas de acción o de los programas no han sido muy alentadores. Sobre lo anterior Elizabeth Placido puntualiza:

En términos de política pública yo creo que hay muchas debilidades. Un poco desde mi experiencia los programas nacionales tenían mucha expectativa, por tanto los locales. Somos uno de los países en que más programas se cosechan y sin embargo sinceramente no se han resuelto los problemas de Derechos Humanos. Primero yo creo que era muy ambicioso creer que un programa, una herramienta así de una política pública iba a resolver el problema nacional (o local) de derechos humanos. Segundo, como ha sido muy discursivamente utilizado el “es la panacea”, por eso también se generan las expectativas. Yo creo que el programa te ayuda a transversalizar un enfoque de derechos humanos. [...] Pero siempre va a depender de una voluntad de arriba.

Desde la perspectiva de las instituciones académicas del CSyE, el Dr. Miguel Lugo resalta la participación y prácticas en los espacios de intermediación y deliberación, no así las experiencias en el seno de Comité decisorio. Además, en relación con dicho Comité de Seguimiento y Evaluación nos explicó que las sesiones ordinarias o extraordinarias del máximo espacio decisorio suelen ser poco amigables, largas y no siempre eficientes en la toma de decisiones. En relación con las sesiones del CSyE nos comenta:

Son muy desgastantes y no son cordiales, la cordialidad es lo que menos impera. Mire yo tengo mi propio estilo, usted lo vio (refiriéndose a los audios que escuché) pero hay otra gente que pone a los demás muy exaltadas y nerviosas. [...] Ciertas ONG's Introducen riesgo e inestabilidad en las sesiones. La otra es que se extienden mucho, quieren tener discursos de 30 o 40 minutos y no se ven los puntos importantes. Por eso las sesiones no son cordiales. También las ONG's han tenido ese papel. No es un buen ambiente, no es hostil pero no lo recomiendo como una experiencia personal. (Entrevista con el Dr. Miguel Lugo)

Conclusiones

En México, los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa son relativamente nuevos. Es más, los actores intersectoriales han coincidido en que el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México ha generado espacios de interlocución globales, incluyentes, novedosos y ejemplares nunca antes vistos en la urbe. De ahí que hayamos definido a la conjunción o agregación de los distintos espacios de intermediación, deliberación y decisión para la construcción de una política pública como los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID), más allá del carácter supra-organizativo de los

Sistemas Asociativos Complejos (SAC) que en muchas ocasiones presentan a la triada “Estado, mercado y sociedad” como elemento ineludible del modelo de redes. Por muchas razones, este último arroja necesariamente Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa, ya sea bajo la figura de Comités, Comisiones, Mesas, Encuentros o demás estructuras para la interlocución intersectorial, con o sin la presencia del mercado.

Es claro que la relevancia, magnitud, contextualización y estructura de nuestro estudio de caso, permite reconocer la existencia de patrones de conducta consistentes y secuenciales, los cuales en cierta medida convierten a nuestro objeto en un caso paradigmático que permite una comprensión más desarrollada de un problema más general o, en su defecto, el desarrollo de una teoría. Por una parte, hemos comprobado nuestras hipótesis de trabajo ya que los espacios de intermediación de la Actualización del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México ofrecen mecanismo de transparencia y garantizan el acceso a la información en casi todos los momentos del proceso decisorio. Asimismo, integran a la gran mayoría de los actores afectados o sus representantes y a los especialistas en cada tema en las mesas de trabajo, seminarios, foros y mesas intersectoriales, así como una representación asociativa constante y asertiva. Además, buscan el bien como finalidad de la interlocución con el fin de poder establecer propuestas y líneas de acción que no afecten los derechos de terceros. Finalmente, son espacios en los que existe una disposición a la mediación, así como una incidencia de los actores interinstitucionales.

Por otra parte, hemos observado que, en el caso de los espacios deliberativos, la discusión parte de supuestos ineludibles como la autonomía e independencia asociativa con el fin de que las OSC participantes defiendan el interés colectivo; y la búsqueda de información en los procesos de diagnóstico para incentivar el dialogo colectivo. Además, existe una argumentación basada en experiencias, consultas, grupos focales, así como una argumentación basada en un sustento analítico a través de investigaciones y expertos. Asimismo, las redes de participación intersectoriales consideran visiones, inquietudes y propuestas de los interesados para la toma de decisiones plurales. Finalmente, son espacios en

los que se vigila el logro de los acuerdos establecidos en el Programa considerando el bien común, los grupos vulnerables, el principio de no discriminación y las necesidades ciudadanas.

En suma, hemos comprobado nuestras hipótesis de investigación – con sus respectivos matices –, y hemos definido con más precisión y claridad a los EDID con el fin de aprehender y volver observables ciertos mecanismos o sistemas multifacéticos, intersectoriales y complejos de participación ciudadana en políticas públicas. Es claro que el sólo entendimiento de los espacios decisorios vulnera la comprensión de los procesos que llevan a la toma de decisiones ya que no toma en cuenta la generación de espacios consultivos (mesas consultivas, audiencias públicas, consultas, grupos focales, etc.) o de espacios de intermediación o deliberación (encuentros de inicio, mesas de retroalimentación, mesas intersectoriales, etc.). Así pues, ha sido fundamental considerar las múltiples variables de los EDID con el fin de analizar su construcción, operacionalización y articulación como mecanismo generador de ciudadanía en México. Por mucho, nuestro objeto de estudio representa un caso paradigmático y arroja elementos comprensivos globales sobre la creación de espacios de interlocución en políticas públicas.

Consideraciones finales

Para concluir proponemos una síntesis de los resultados obtenidos y un planteamiento unificado de los 3 espacios de interlocución. Asimismo, algunas consideraciones analíticas sobre los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID) así como los alcances y limitantes del Comité de Seguimiento y Evaluación. Finalmente, algunas interpretaciones sobre el proceso de Actualización y sus desafíos futuros.

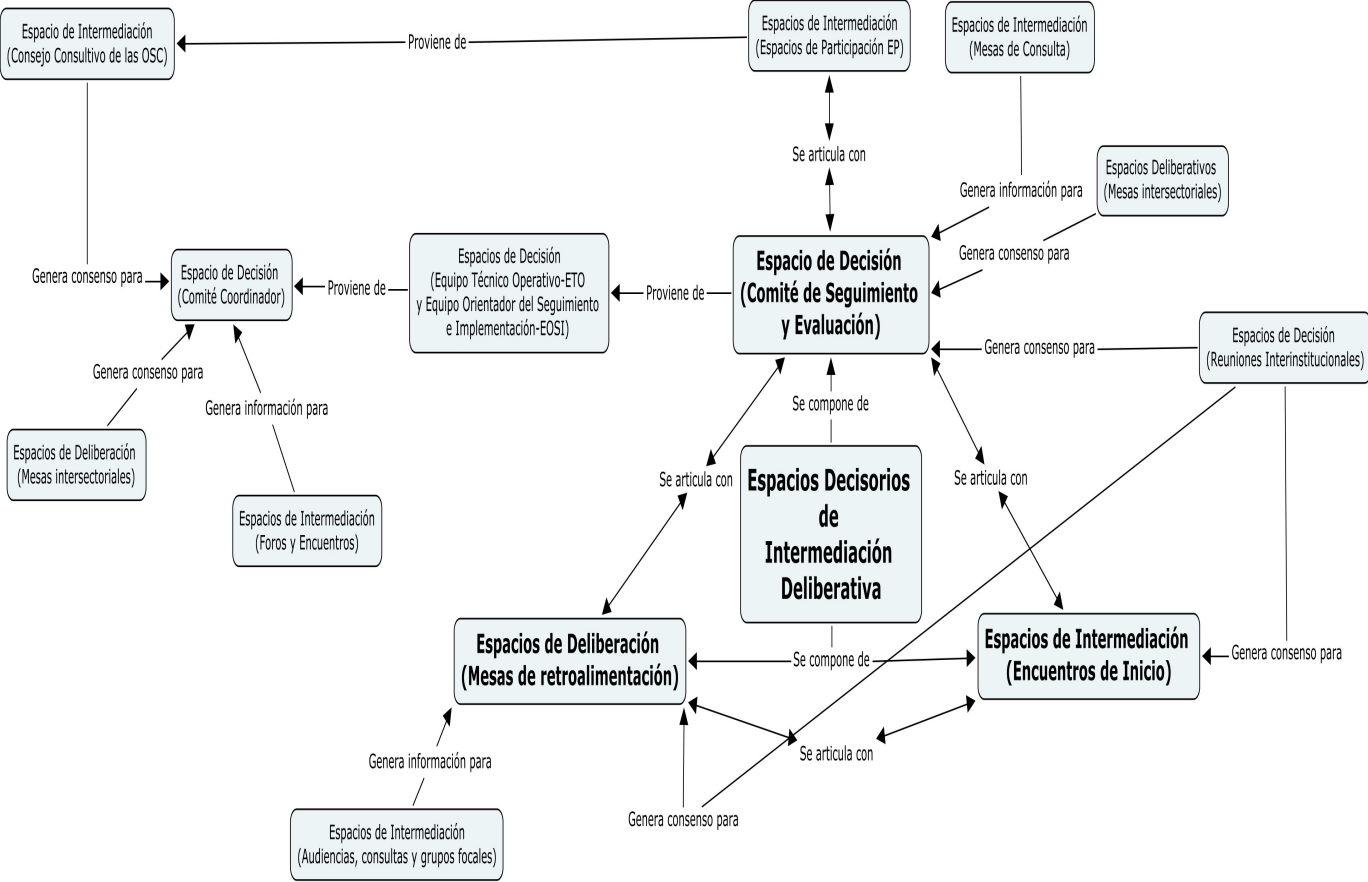
1. Resultados: 3 tipos de espacios para la interlocución

Existen diversos mecanismos formales e informales de participación social y ciudadana cuyo fin es incidir en asuntos políticos. Muchos de estos mecanismos fueron observables en el contexto de la construcción e implementación de nuestra política pública. Es importante mencionar que no todos los mecanismos de participación social se desarrollan en espacios de interlocución. De hecho algunos, como la manifestación sociales, la interposición de demandas o el uso de las redes de acción interpersonales, se llevan a cabo fuera del ámbito normativo y formal de una política pública. En el marco de nuestra investigación, todos los espacios de interlocución – sean intersectoriales o interinstitucionales, formales o informales, consultivos o decisorios – buscan la participación plural de los actores involucrados.

Así pues, en el Programa de Derechos Humanos de la CDMX hemos comprobado la existencia de diferentes tipos de espacios participativos. En la ruta de Actualización, el Comité de Seguimiento y Evaluación creó y presentó nuevos espacios para la construcción de los consensos. Lo anterior significa que sin duda, los espacios de intermediación se crean entre sí, se retroalimentan y hasta se eliminan. Es el caso del CSyE, órgano decisorio de mayor jerarquía, quien estableció la necesidad de implementar los “Encuentros de Inicio” y las “Mesas de retroalimentación”. Como ya lo mencionamos en capítulos anteriores, los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID) no son la suma de los espacios

de intermediación sino más bien la articulación entre estos espacios. Si bien cada espacio tiene un fin definido, deben analizarse de forma co-dependiente. Es más, como lo podemos ver en la Esquema Y, es importante entender que cualquier espacio de intermediación es fruto de otros (anteriores o paralelos) y que a su vez permite el funcionamiento de más espacios (posteriores o paralelos).

Esquema Y: Interrelación entre los Espacios Decisorios de Intermediación y Deliberación del DPDHCDMX (2007-2019)



Fuente: Elaboración propia

En este último esquema explicativo de las relaciones entre los diferentes espacios de interlocución de nuestra política pública vuelven a parecer los primeros espacios de participación, ya que son parte fundamental para la construcción de los actuales. Además, se observan las articulaciones o relaciones

de codependencia entre unos espacios y otros. Finalmente, se diferencian los mecanismos que permiten operar y funcionalizar esta política pública, es el caso de los distintos Comités. De hecho, también habría que aclarar que estos espacios de intermediación están relacionados con experiencias participativas paralelas en tiempo y espacio así como con experiencias pasadas y futuras a nivel nacional e internacional. Estas relaciones no aparecen en nuestro esquema pero definitivamente son parte fundamental del marco histórico y de la contextualización de nuestro objeto de estudio. Por ejemplo, es claro que han existido diferentes experiencias anteriores, simultáneas y posteriores de participación intersectorial en la Ciudad de México (expusimos algunas en el capítulo II), además de tener presente que existió un primer ejercicio colaborativo para la creación del Programa Nacional de Derechos Humanos (2004). Finalmente, estos aprendizajes participativos han permeado en experiencias análogas en varias entidad federativas y en distintos países extranjeros. Por lo anterior, podemos afirmar que los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa también son parte de un continuo pragmático que rebasa los límites espacio-temporales de nuestra política pública.

2. Consideraciones sobre los EDID

Hemos planteado que los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa (EDID) se componen de diversos espacios de intermediación articulados entre sí. Además, en el capítulo III presentamos una tipología de espacios en la que se presentaron sus características fundamentales. Establecimos que en cada espacio existe, en mayor o menor medida, una combinación entre lo decisorio, lo deliberativo y lo intermediado.

Por ejemplo, es claro que el Comité de Seguimiento y Evaluación se caracteriza por ser el espacio permanente e institucionalizado de mayor jerarquía para la toma de decisiones. No obstante, tampoco podemos descartar que no existan elementos consultivos, expositivos, argumentativos o de debate – como ha sido el caso con la presentación de los resultados de los Espacios de Participación o con presencia de ciertos expertos o dependencia de gobierno en momentos

específicos – dentro del CSyE. Asimismo, hemos observado que si bien los elementos consultivos y expositivos sobresalen en los Encuentros de Inicio, también podemos destacar cierta argumentación y toma de decisiones aunque este no sea precisamente el fin del espacio. Lo mismo sucede con las Mesas de retroalimentación, que por mucho fueron creadas para que ahí se discutan los puntos de vista, los datos presentados, los estudios realizados; con el fin de que los argumentos logren generar acuerdos, aunque estos no sean del todo definitorios.

Así pues, los EDID pueden analizarse desde la perspectiva funcional, es decir como un conjunto de espacios interdependientes, con funciones específicas y creados para un fin particular pero cuyo objetivo final es común. Es más, en este caso, algunos espacios se vuelven creadores de otros; ya sean formales o informales, es decir establecidos dentro del marco institucional o como satélites de éste. No obstante, desde la perspectiva de política pública todos son importantes, inalienables parte de una red orgánica de espacios que si bien pueden desaparecer tendrán que ser sustituidos por un similar. Es el caso del Comité Coordinador que desaparece y se convierte en Comité de Seguimiento y Evaluación, o el caso del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC) que desaparece y se crean los Espacios de Participación (EP). En suma la perspectiva funcional señala que, dentro del engranaje cada órgano/espacio es insustituible, a menos de que éste ocupe un lugar y función similar al anterior.

Los EDID también pueden analizarse desde la óptica estructural, es decir como espacios independientes, organizados de forma autónoma, jerarquizados, burocráticos y temporales. Así pues, los que más perduran suelen ser los más importantes, los decisorios o los institucionalizados, aunque también hemos observado algunos espacios informales sorprendentemente duraderos y trascendentales como el CCOSC. Este último, nació como espacio satélite de los espacios formales durante el Comité Coordinador, pero la importancia de sus integrantes y aportaciones así como la relevancia de sus experiencias y existencia permitieron su incorporación en el ámbito formal cuando se iniciaron los trabajos

del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSyE) durante el proceso de institucionalización. En el caso del proceso de Actualización es claro que el CSyE representa el espacio de mayor jerarquía, ya que es el único cuyos estatutos plantean su estatus decisorio. Por lo mismo, es el único que puede crear nuevos espacios deliberativos o intermedios en términos formales. Por ejemplo, los encuentros de inicio, mesas de retroalimentación, mesas intersectoriales, consultas, foros, audiencias y demás mecanismos de intermediación o deliberación; suelen ser efímeros y coyunturales, es decir que una vez cumplido su cometido desaparecen. Desde esta perspectiva, también podríamos decir que el CSyE corresponde, en mayor medida, a nuestra definición de Espacio Decisorio de Intermediación Deliberativa ya que su vertiente decisorio es definitiva.

3. Alcances y limitantes del CSyE

Por un lado, durante nuestra investigación pudimos resaltar ciertas problemáticas relativas al CSyE. Una de ellas es el carácter efímero de sus integrantes (es el caso de las OSC y la academia) quienes cada cierto tiempo deben dejar su lugar para que otros participen. Si bien hemos visto que por reelección algunos representantes han perdurado por más tiempo, los cambios suelen afectar la continuidad de los procesos. Otro aspecto relevante es la calidad de los representantes y calidad de las organizaciones representadas ya que ha sido una constante que los altos funcionarios, presidentes asociativos o rectores no participen dentro del Comité, aunque ellos sean los que finalmente firmen los documentos vinculantes. También hemos analizado la falta de interés de ciertos actores, como es el caso de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, algunas OSC o universidades, quienes en algunos procesos se presentaron en las sesiones de trabajo de forma muy esporádica. Lo anterior, sin duda, tuvo repercusiones sobre la legitimidad de la toma de decisiones.

En términos estructurales el CSyE se enfrentó a algunas complicaciones ya que, desde la institucionalización, comparte su poder con la Secretaría Ejecutiva (escogidos por el CSyE pero contratados por la administración pública) dentro del

marco del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSyE). Lo anterior, generó ciertos deslindamientos – como el caso de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México – quienes ocupaban la Secretaría Técnica en los procesos anteriores del Diagnóstico (2008) y Programa (2009). Uno de los aspectos importantes mencionado por algunos entrevistados fue la falta de remuneración en el seno del CSyE y el agotamiento subsecuente. Es claro que, tanto las OSC como la academia, invirtieron muchos recursos en la generación, implementación y seguimiento de esta política pública sin recibir ningún incentivo económico ni reconocimiento académico¹³³.

En términos coyunturales el CSyE también se enfrentó a las presiones de la esfera políticas. Por un lado, porque los calendarios de la administración pública local no siempre coinciden con las agendas de organizaciones o instituciones académicas de relevancia nacional. Por otro, porque los cambios partidistas o de filosofía sobre los Derechos Humanos no siempre coadyuvan en los procesos del Programa de Derechos Humanos. Además, las coyunturas políticas locales pueden alentar, frenar o presionar los esfuerzos internos de la política pública como fue el caso de la Actualización. De hecho, hemos mencionado con anterioridad que la redacción y aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México tuvo gran impacto sobre los tiempos de inicio de la Actualización así como sobre las presiones a las cuales se enfrentaron los actores sociales en el momento de su aprobación.

Por otro lado, el Comité de Seguimiento y Evaluación es, sin duda, el espacio decisorio jerárquica e institucionalmente más significativo, poderoso e influyente que exista durante el proceso de Actualización del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Primero, porque es un espacio permanente e institucionalizado, es decir que rebasa los límites del proceso de Actualización. Es más, fue el encargado de llevar a cabo esta actualización por normatividad (Ley del Programa, 2011), establecer la ruta de actualización, crear los espacios intermedios de consulta y deliberación, así como publicar y presentar

¹³³ El Doctor Lugo comentó: “Para los académicos no hay estímulos y eso es un problema. No sé, por ejemplo puntos para el CONACYT por ejemplo. Todos reciben incentivos o estímulos menos la academia.”

dicho documento ante las autoridades administrativas locales correspondientes (Gobierno de la CDMX) y la ciudadanía.

Como espacio heredero del Comité Coordinador, el Comité de Seguimiento y Evaluación no sólo se enmarca en la reciente propuesta de creación de espacios decisorios plurales sino también en una larga tradición evolutiva de espacios de participación. En efecto, desde los espacios decisorios cerrados en los que el voto suele existir como el único mecanismo participativo, hasta los espacios decisorios de intermediación deliberativa en los que se crean espacios plurales para la toma de decisiones consensuales, el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la CDMX a través de sus EDID se establece como una política pública local de alcance nacional e internacional. De hecho, ha sido tomada como referente en distintas experiencias análogas en otros países y entidades federativas.

4. Consideraciones finales sobre la Actualización

El proceso de Actualización del Programa de Derechos Humanos de la CDMX sufrió algunos tropiezos. Primero, la Ley del Programa (2011) establece que el plazo para la realización de la Actualización es cada 4 años a partir de la fecha de realización del Programa anterior. Por lo tanto, este proceso tuvo que haberse realizado en 2013 ya que el primer Programa se divulgó en 2009. A pesar de que existiera una partida presupuestal destinada a su elaboración, fue hasta 2015 cuando el CSyE decidió hacerla efectiva a través del acuerdo de ruta de Actualización. Por lo anterior, en 2016 el CSyE pudo dar a conocer el segundo Programa de Derechos Humanos de la CDMX y, si las coyunturas lo permiten, el proceso de Actualización se volverá a realizar en 2021.

Segundo, desde su planteamiento metodológico en 2015 algunas OSC no estuvieron de acuerdo con la falta de diagnósticos al primer Programa. En efecto, el CSyE estableció la ruta de la Actualización sin proponer un planteamiento inicial basado en la evaluación o resultados de las líneas de acción de primer programa. Además, los Espacios de Participación (EP) que pretendían sostener dicha tarea, habían sido suspendidos por algunos meses y no se reactivaron sino hasta

mediados de 2016 ¹³⁴. Lo anterior significa que durante el proceso de Actualización, los Espacios de Participación del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación no sesionaron y no cumplieron con su función evaluadora.

Tercero, el proceso para la aprobación del documento final de Actualización reactivó las viejas inconformidades y querellas entre las instituciones representadas en el seno del CSyE. En efecto, algunas Organizaciones de la Sociedad Civil tuvieron una votación muy “forzada” en la que presionaron o influyeron algunos elementos coyunturales como la promulgación inminente de la Constitución Política de la CDMX. Fueron necesarias 3 sesiones para la aprobación del documento final de la Actualización ya que durante la Asamblea Extraordinaria XIII el 16 mayo de 2016 el acuerdo no alcanzó la cantidad mínima de 7 votos establecido en la Ley del Programa para su aprobación. Posteriormente, se realizaron dos sesiones más del CSyE el 24 de mayo y el 3 de junio de 2016 en las que finalmente se aprobó la Actualización por mayoría pero no por unanimidad. Sin duda, este último proceso decisorio reveló las complicaciones inherentes a los mecanismos de interlocución que buscan el consenso entre actores tan diversos.

Como ya lo hemos mencionado en capítulos anteriores, el proceso de Actualización del DPDHCDMX obedece a un marco histórico y un contexto nacional y local específico. Asimismo, sigue una tradición inherente a la creación y aplicación de su antecesor inmediato como es el primer Diagnóstico (2008) y Programa (2009) de Derechos Humanos del Distrito Federal ¹³⁵. Dicho esto, también adquiere sentido propio fuera de sus limitantes coyunturales o contextuales; y puede ser analizado como una experiencia única capaz de coadyuvar en los estudios sobre “*espacios decisorios*, políticas públicas y participación ciudadana” en México y más allá de sus fronteras. Además, el proceso de Actualización ha puesto de manifiesto la capacidad organizativa de la

¹³⁴ Según el informe de gestión 2016-2018 publicado por la Secretaría Ejecutiva del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, se reinstalaron los Espacios de Participación en 2016.

¹³⁵ “Esta coyuntura significó la suspensión temporal de los Espacios de Participación, un retraso en la actualización y la implementación del PDHDF 2009, así como la pérdida de confianza por parte de los entes públicos y las organizaciones sociales.” (Secretaría Ejecutiva, 2019)

Sociedad Civil en la Ciudad de México. A lo largo del proceso de Actualización (10-11 meses) es notorio que participaron alrededor de 233 OSC en los encuentros de inicio y las mesas de retroalimentación. También es destacable que 204 personas representantes de los grupos de población hayan participado en las audiencias, consultas y grupos focales, además de la participación de las OSC en los Espacios de Participación (suspendidos durante la Actualización) y su presencia como miembro permanente en el Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE).

Finalmente, algunos representantes de las OSC e instituciones académicas hicieron entrega del PDHCDMX a los tres órdenes de gobierno en un evento realizado en el Museo de la Ciudad de México el 31 de agosto de 2016. Además, para dar inicio a la implementación, se publicó un aviso en el Diario Oficial de la CDMX el 4 de octubre del mismo año. En estos últimos años (2017-2019), la Secretaría Ejecutiva ha sufrido diversos cambios de titularidad, además de la renovación de gran parte del Comité de Seguimiento y Evaluación. No obstante, los Espacios de Participación se reactivaron y se iniciaron con los trabajos de seguimiento y evaluación del nuevo Programa (2016). Durante el periodo 2016-2018, el CSyE se reunió 17 veces divididas en 8 sesiones ordinarias y 9 extraordinarias, además sostuvieron 30 reuniones en grupos de trabajo (17 para la renovación de la SE, 10 en temas diversos y 3 sobre los Espacios de Participación, EP). En 2016 los EP se reunieron 126 veces para establecer una agenda y un plan de trabajo, asimismo en 2017 se reunieron 230 veces con el objetivo de dar seguimiento a la implementación del Programa.

Actualmente el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación a través de la SE ha mantenido los Espacios de Participación, renovado la titularidad de la SE y actualizado su página internet y cargado todas las actas del CSyE desde 2010 (cuando iniciamos con la investigación esto no existía). Sólo 2 instituciones académicas son titulares (la Ley del Programa establece que deben ser 3) pero es notorio el regreso del "Centro Vitoria" como titular de las OSC. Finalmente, el Alto Comisionado y la CDHDF son observadores (la CDHDF había estado ausente por

muchos años) y las 16 alcaldías funcionan como observadores permanentes (esto fue una petición recurrente en las sesiones del CSyE).

5. Desafíos futuros: Democracia y políticas públicas

Es claro que el concepto de Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa tiene mucho que aportar al de Democracia Participativa. Sabemos que la apertura de dichos espacios de interlocución ha sido lenta y ha respondido, en gran medida, a las exigencias de una Sociedad Civil cada vez más empoderada, mejor organizada y menos condescendiente. La historia reciente de México señala que mantenemos un sistema democrático principal delegativo, representativo o formal. De hecho, las experiencias que coadyuvan los esfuerzos colaborativos intersectoriales son escasas y se enrarecen cuando se enmarcan en políticas públicas de alcance regional. Es por eso que el caso del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México es tan paradigmático. No sólo reúne las características institucionales de una política pública de gran envergadura, sino también ha incentivado una estructura de participación intersectorial horizontal en la que todos pueden expresar sus preocupaciones y propuestas en determinados espacios.

Como parte de las innovaciones democráticas, los EDID se enmarcan en la joven tradición de participación decisoria más allá de la delegación del poder. Los desafíos sociales y políticos por robustecer y empoderar dichos espacios de participación son grandes.

Primero porque desde lo social, es necesario replantear el papel de las Organizaciones Sociales y Civiles en las políticas públicas. Están transitando de una función estrictamente consultiva y expositiva a un papel analítico y argumentativo. Lo anterior, sin temor a equivocarme, replantea su participación en términos estructurales ya que necesitan atribuir o invertir recursos específicos en dicha tarea. Es más, conscientes de dicha obligación, tanto el Comité Coordinador como el Comité de Seguimiento y Evaluación asignaron recursos para la operación, organización y articulación de las OSC.

Segundo porque desde lo político, se siguen midiendo aquellas experiencias en términos de riesgos. Es decir que la apertura de los espacios de interlocución responden por mucho a presiones y necesidades sociales de incidencia en la toma de decisiones políticas. Por un lado, si dicha participación es estrictamente consultiva o expositiva permite desahogar temporalmente las demandas ciudadanas, dimitiendo el riesgo de ingobernabilidad sin arriesgar gobernabilidad en el futuro. Por otro lado, cuando la participación es decisoria el empoderamiento de las OSC tensa las relaciones intersectoriales, dificulta la toma de decisiones pero legitima los acuerdos establecidos. Entonces, mientras más se apertura el espacio para la toma de decisiones más inciden las OSC y demás actores, en las directrices gubernamentales.

En suma, uno de los retos más importantes de las nuevas formas de hacer democracia es la democratización de los espacios decisorios y la construcción de una ciudadanía involucrada y responsable con su papel político; no sólo a través de las redes asociativas o de la sociedad civil organizada sino también como ciudadanos, expertos, académicos e intelectuales libres e independientes. Cuando la participación decisoria y plural sea la constante y no la excepción habremos dado un paso más hacia la construcción de una ciudadanía con responsabilidad política. Cuando los Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa permeen a lo largo de todas las políticas públicas, sociales, de gobierno y de Estado habremos alcanzado un alto nivel de desarrollo de nuestro sistema democrático.

En México, las políticas públicas arrastran el estigma, casi religioso, de esquemas corruptos, maquillados y simulados. Es más, comúnmente han sido catalogados como estrategias fallidas y burocráticas dentro de la gestión pública. Por lo general sus intenciones son efímeras y de corto plazo, y tampoco pretenden romper los límites espacial, temporal o partidistas preestablecidos. De hecho, suelen malamente acompañar los cambios de gobierno o las transformaciones institucionales y burocráticas. Uno de los desafíos más significativos para la elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en México es que se conviertan en espacio supragubernamentales, es decir en políticas transversales autónomas no supeditadas a los caprichos o coyunturas de

los gobiernos locales o federales, así como de los sectores sociales, económicos, académicos y hasta religiosos en turno.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luís Fernando, (1996), *El estudio de las políticas públicas*, Colección Antología de Política Pública, Primera Antología, Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis Fernando, (2007), “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública en la Gobernanza”, *Revista del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD), No. 39, octubre, Caracas.

Aguilar Villanueva, Luis Fernando, (2014), “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 1, Núm. 1, p.11-36.

Álvarez Enríquez, Lucía, (2002) *La sociedad civil ante la transición democrática*, Plaza y Valdés, México.

Álvarez Enríquez, Lucía, (2007), *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, Plaza y Valdés, CEIICH, UNAM, México.

Álvarez Enríquez, Lucía, Sánchez-Mejorada, Christina, (2012), *Dos dimensiones de la participación ciudadan en la ciudad de México*, UNAM/UAM, México.

Arrow, Kenneth J., (1963), *Social Choise ans Individual Values*, 2.^a ed., Wiley, Nueva York.

Bell, Daniel A., (1999). “The Problem of Implementation.” In Stephen Macedo (ed.). *Deliberative politics: Essays on Democracy and Disagreement*, 70-87. New York and Oxford: Oxford University Press.

Boaventura de Sousa, Santos, (2004), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, FCE, México.

Bobbio, Norberto, (1984), *El futuro de la democracia*, FCE, México.

Borón, Atilio A., (1994), *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, CNCA, México.

Brunsson, N., (1985) *The Irrational Organization: Irrationality as a Basisfor Organizational Action and Change*, Nueva York, Wiley.

Cansino, César, (1995), *Construir la democracia, Límites y perspectivas de la transición en México*, Porrúa, CIDE, México.

Canto Chac, Manuel, (2002), "Introducción a las políticas públicas", en Canto, M. y O. Castro (coordinadores) *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*, MCD, México, 2002.

Canto Chac, Manuel, (2004), "La disputa teórica sobre las organizaciones civiles: Un asunto político ideológico", en Jorge Cadena (coord.), *Las organizaciones civiles Mexicanas Hoy*, CEIICH-UNAM, México.

Canto Chac, Manuel, (2004), "Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local". Documento de trabajo. Santiago: Corporación Innovación y Ciudadanía.

Carlos, Conde y María Paula, Gutiérrez, (2012), "La experiencia de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos en la implementación de políticas de gobierno abierto: el desafío de la etapa de implementación", XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.

Cerrillo i Martínez, Agustí et. Al., (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Chapman, Richard A.; Hunt, Michael, (1987), *Open Governement. A study of the prospects of open government with in the limitations of the British political system*, Routledge, London.

Coller, Xavier, (2006), *Estudio de Casos*, Madrid.

Cohen, Jean L.; Arato, Andrew, (1992), *Civil Society and Political Theory*, The MIT Press, Cambridge.

Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, (2009), *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, Solar*, Servicios Editoriales, S. A. de C. V, Ciudad de México.

Cunill Grau, Nuria, (1991), *La participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.

Cunill Grau, Nuria, (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Venezuela: CLAD y Nueva Sociedad.

Cunill Grau, Nuria, (1999), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela,

Dahl, Robert, (1998), *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.

Dassen Nicolás; Juan Cruz Vieyra, (2012)., *Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Dryzek, John S., (2000), *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.

Elster, Jon, (2001), *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona.

Espinosa, Mario, (2004), "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la ciudad de México: Entre los conceptos de condicionamientos del sistema y el ensueño cívico." en *Andamios Revista de Investigación Social*, núm 1, otoño-invierno, pp. 9-50, UNAM, México, [en línea]
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62800101>

Espinosa, Mario, (2009), La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía, *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 5, núm. 10, abril, pp. 71-109 Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Distrito Federal, México

Font, Joan, (2004), "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", en Ziccardi Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, IIS, UNAM, México, pp. 23-42.

Fung, Archong y Eric Olin, Wriqth, (2005), *Democracia en profundidad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

FUSDA, (2009), "Las organizaciones de la Sociedad Civil", en *Revista Nueva Visión Socialdemócrata*, Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, A.C. abril-junio, pp. 23-37, [en línea]
<http://www.fusda.org/Revista16/Revista16-lasorganizacionesdelasociedadcivil.pdf>

Gamboa, Jhonnatan, (2009), "Hacia un nuevo modelo de políticas públicas", *Informe Integrar No 53*, Institución de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de la Plata.

García, Sécoya, (2012), "Participación social y construcción de los espacios decisorios en México: el caso del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal" en *Estudios latinoamericanos, Nueva época*, núm 30, julio-diciembre, CELA, UNAM, México, p.183-202.

González, Sichar (coord.), (2002), *Semilla democrática: Experiencia de Democracia Participativa en América Latina*, CIDEAL.

González Builes, Nicolás (2014), “La teoría de redes sociales y las políticas públicas. Una aproximación al debate teórico y a las posibilidades de intervención en realidades sociales” en *FORUM, Revista Departamento de Ciencia Política*, no. 6, Julio-diciembre, p. 81-97.

Granados Chapa, Miguel Ángel, (1997), “Capitalinos” en *Reforma*, México. 10 de junio, p. 9A.

Gutiérrez Salazar, Sergio, (1996), “Derechos políticos de los ciudadanos en el DF de 1903 a 1978” en *El cotidiano*, núm 11, México, mayo-junio.

Habermas, Jürgen, (1991), *The structural Transformation of the Public Sphere*, The MIT Press, Cambridge.

Habermas, Jürgen, (1998), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático del derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid.

Haggard, Stephan y Mathew D. McCubbins (eds.), (2001), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Hevia, Felipe; Vergara-Lope, Samanta; Ávila Landa, Homero, (2011), “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”, en *Perfiles latinoamericanos*, núm. 38, julio-diciembre, 2011, pp.65-88, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Hofmann Andrés et. Al., (2012), *La promesa del Gobierno Abierto*, ITAIP, México.

IIDH, (2008), *La justiciabilidad directa de los derechos sociales, económicos y culturales*, San José, Costa Rica.

Kooiman, Jan., (2005), “Gobernar en gobernanza”, en A. Cerrillo i Martínez (ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP, p. 57-82.

Lombera, Rocío y Cabrera, Milagros, (2003) “Rediseño institucional de la participación y concertación ciudadana”, pp.179-186. En Bolos, S. (coord.) *Participación y Espacio Público*, UACM, México.

López Egaña, Juan Felipe, (2014), *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Luna, Matilde y Velasco, José Luis (2010). "Mecanismos de toma de decisiones y desempeño en sistemas asociativos complejos", en Luna, M. y C. Puga, coords. *Nuevas perspectivas en el estudio de las asociaciones*, Barcelona: Anthropos/ IIS-UNAM, pp. 121-153. Cuadernos A: Temas de Innovación Social No. 32.

Mancur, Olson (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Manin, Bernard. (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.

March, James G., (1988), *Decisions and Organizations*, Basil Blackwell, Oxford.

Mayntz, Renate, (2005), "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza", en A. Cerrillo i Martínez (ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP, p. 83-98.

Meyer, Lorenzo, (1982), "Ciudad de México: de cómo vino la democracia y cómo se fue" en *Página Uno*, núm 67, suplemento político de *Uno más Uno*, México, 12 de mayo.

Meyer, Lorenzo, (1983), "El último decenio: años de crisis, años de oportunidades", en Daniel Cosío Villegas (coord.), *Historia mínima de México*, Cáp. VII, Harla, El Colegio de México.

Montes de oca Barrera, Laura Beatriz, (2014), "¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de telecomunicaciones en México", Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales en *Revista Mexicana de Sociología* 76, núm. 2, abril-junio: 287-320. México, D.F.

Monsiváis, Carlos, (2005), "La sociedad civil a veinte años del terremoto : No sin nosotros", en *La Jornada : Masiosare*, año 8, Domingo 11 de septiembre, N°.403, [en línea] <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/11/mas-cara.html>

Nino, Carlos Santiago, (1997), *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona.

OACNUDH, (2003), *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México*, México.

Obama, Barack, (2009), "Memorandum on Transparency and Open Government" (OGD), Executive Office of the President of United States of América, Washington, DC. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf

O'Donnell, Guillermo, (1977), "Reflexiones sobre las tendencias de cambio en el Estado Burocrático-Autoritario", *Revista Mexicana de Sociología* 39, No. 1, p. 9-59.

Oliver, Pamela E., (1993), "Formal Models of Collective Action", *Annual Review of Sociology*, vol. 19, pp. 271-300.

Olvera, Alberto y Avritzer, Leonardo, (1992/4), "El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática" en *Revista Mexicana de Sociología*, México.

Oszlak, Oscar, (2013), *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Red de Gobierno Abierto de América Latina y el Caribe.

Osborne, David y Gaebler, Ted, (1992), *Reinventando el Gobierno: como el espíritu emprendedor transforma el sector público*, Paidó.

Peschard, Jacqueline, (1997), "La reforma política del Distrito Federal después de 1994" en Lucía Álvarez E, (coord..) *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, la Jornada Ediciones, CIIIECH, UNAM, pp. 215-233.

Pierre, J., y Peters, G. B., (2005), «¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la Administración Pública», en A. Cerrillo i Martínez (ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP, p. 123-144.

Prats Català, Joan, (2001), "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, N°10, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña.

Prats Català, Joan, (2003), "El concepto y el análisis de la gobernabilidad, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 14-15, Institut internacional de Governabilitat de Catalunya.

Prats Català, Joan, (2005), "Modos de gobernación de las sociedad globales", en A. Cerrillo i Martínez (ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP, p. 145-172.

Putnam, Robert y Raffaella Nanetti, (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Nueva Jersey.

Quadri de la Torre, Gabriel, (2006), *Políticas Públicas: sustentabilidad y medio ambiente*, México: Cámara de diputados LIX Legislatura.

Ramírez-Alujas, Álvaro, (2012), "Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?" *Revista Más Poder Local* (12):14-22. Disponible en: <http://bit.ly/SjJGCZ>

Ramírez Cuevas, Jesús, (2005), "Repercusiones sociales y políticas del temblor de 1985 : Cuando los ciudadanos tomaron la ciudad en sus manos", en *La Jornada : Masiosare*, año 8, Domingo 11 de septiembre, N°.403, [en línea] <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/11/mas-cara.html>

Ramírez Sáiz, Juan Manuel, (2002), *Democracia directa: La primera iniciativa popular de ley en México*, ITESO, México.

Sánchez-Mejorada Fernández, Christina; Álvarez, Lucía et al., (2010), *Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del gobierno Distrito Federal: Propuesta Metodológica*, UNAM, México.

Sánchez-Mejorada Fernández, Christina; Álvarez, Lucía et al., (?), *Los Déficit de la Participación Ciudadana en el DF. Reflexiones para la construcción de una política*, UNAM/UAM, México.

Sánchez-Mejorada F., María Cristina, (2000), La participación ciudadana en el Distrito Federal. reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales, en *El Cotidiano*, vol. 16, núm. 99, enero-febrero, UAM, México, pp. 80-91.

Schmitter, Philippe, (2001), "What Is There To Legitimize in the Europe Union...and How Might Be Accomplished?", Instituto Universitario Europeo, Florencia, 2001.

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México SEMSyE, (2016), *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, Tomo 1, Marco contextual, México.

Sojo, Ana, (2004), *Vulnerabilidad social y políticas públicas*, CEPAL, SERIE Estudios y perspectivas N° 14, Sede Subregional de la CEPAL en México.

Sojo Alpade, Eduardo, (2006), *Políticas públicas en democracia*, FCE, México.

Stotzky, Irwin P., (2004), "Crear las condiciones para la democracia", p. 189-225 y Amy Gutmann "democracia deliberativa y regla de la mayoría" p. 269-299, en *Democracia deliberativa y derechos humanos*, comp Harold, Hongju Koh y Ronald C. Slye, Gedisa, Barcelona.

Subirats, Joan y Parés, Marc, (2014), "Cambios sociales y estructuras de poder. ¿Nuevas realidades, nueva ciudadanía?", Revista *Interdisciplina*, No. 2, enero – abril, CEIICH-UNAM, pp.97-118.

Tejera Gaona, Héctor, (2006), "Cultura ciudadana, gobiernos locales y partidos políticos en México", en *Sociológica*, año 21, número 61, mayo-agosto, pp. 41-70.

Trejo, Raciél, *et al.* (1992), *Perfil y semblanza política de los miembros de la I Asamblea de Representantes del D.F.* México: I Asamblea de Representantes del D.F

Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, (2013), *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Velázquez Gutiérrez, J.M. (2011), *Políticas públicas sobre derechos humanos en México*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, marzo 2011, [en línea] www.eumed.net/rev/cccss/11/

Warren, Mark E., (2001), *Democracy and Association*, Princeton University Press, Princeton y Oxford.

Warren, Mark E., (1996). "Deliberative Democracy and Authority." *American Political Science Review* 90, n.1, pp. 46-60.

Weber, Max (2014), *Economía y Sociedad*, 3ª ed., Fondo de Cultura Económica, México.

Welp, Yanina, y Laurence, Whitehead, (2011), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Woldenberg, José, (2014), "Tres momentos de la crítica política" en *Letras Libres*, Editorial Vuelta, México, p. 29-32.

Zayas Ornelas, León David, (2007), "Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país", *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol.16, núm. 32, julio-diciembre, pp. 176-204

Zermeño, Sergio (coord.) (2001), "Retos para la seguridad y la participación ciudadana durante los gobiernos perredistas del DF 1997-2001", México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Ziccardi, Alicia, (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México: Instituto de investigaciones Sociales de la UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

Documentos y páginas Web

33ª Asamblea de la Organización de los Estados Americanos, (junio/2003), Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, (1995), Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 95, México: Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, (1998), Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 98, México: Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, (2010), Ley de Fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles para el Distrito Federal 10, México: Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, (2011), Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 11, México: Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, (2016), Reforma Política de la Ciudad de México, México: Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Asamblea Ordinaria XXXVI, *Acta y Audio*, Comité de Seguimiento y Evaluación, 10/mar/2015, Duración:3h54.

Asamblea Ordinaria XXXVII, *Acta*, Comité de Seguimiento y Evaluación, 10/abr/2015.

Asamblea Ordinaria XXXVIII, *Acta y Audio*, Comité de Seguimiento y Evaluación, 10/jul/2015, Duración: 1h20.

Asamblea Extraordinaria IX, *Acta y Audio*, Comité de Seguimiento y Evaluación, 28/ago/2015, Duración:1h13.

Asamblea Ordinaria XXXIX, *Acta y Audio*, Comité de Seguimiento y Evaluación, 16/oct/2015, Duración: 1h40.

Asamblea Extraordinaria X, *Acta: Discurso de Renuncia de la Secretaría Ejecutiva*, Comité de Seguimiento y Evaluación, 10/dic/2015.

Asamblea Extraordinaria XI, 2016, *Acta y Audio*, Comité de Seguimiento y Evaluación, 29/ene/2016, Duración: 1h24.

Asamblea Extraordinaria XII, 2016, *Audio*, Comité de Seguimiento y Evaluación, 15/feb/2016, Duración: 1h05.

Asamblea Extraordinaria XIII, 2016, *Acta y Audio*, Comité de Seguimiento y Evaluación, 16/may/2016, Duración: 2h42.

Asamblea Extraordinaria XIV, 2016, *Acta y Audio*, Comité de Seguimiento y Evaluación, 5/ago/2016, Duración: 2h32.

Asamblea Extraordinaria XV, 2016, Acta y Audio, Comité de Seguimiento y Evaluación, 10/ago/2016, Duración: 36 mins.

Asamblea Extraordinaria XVI, 2016, Acta y Audio, Comité de Seguimiento y Evaluación, 7/dic/2016, Duración: 54 mins.

Asamblea Ordinaria XL, 2016, Acta y Audio, Comité de Seguimiento y Evaluación, 24/may/2016 y 3/jun/2016, Duración total: 8h55.

Asamblea Ordinaria XLI, 2016, Acta y Audio, Comité de Seguimiento y Evaluación, 8/jul/2016, Duración: 4h41.

Asamblea Ordinaria XLII, 2016, Acta y Audio, Comité de Seguimiento y Evaluación, 10/nov/2016, Duración: 2h46.

Asistencia. Numeralia Encuentros Septiembre, Secretaría Ejecutiva, 03/12/2015.

Asistencia. Numeralia Mesas de Retroalimentación, DPDHDF, Secretaría Ejecutiva, 26/02/2016.

Base de Acuerdos del CSyE de 2010 a 2016, Seguimiento de acuerdos del Comité de Seguimiento y Evaluación, Secretaría Ejecutiva.

Base de Encuentros y Mesas Definitivo, Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, Secretaría Ejecutiva, 30/09/2015.

Borradores, Diagnóstico y Programa de la Situación de los Derechos Humanos en el Distrito Federal, Expertos, octubre 2015.

CDMX, (2017), Programa Social Ollin Callan para Unidades Habitacionales, Extraída 17/V/2017 de http://www.tramites.cdmx.gob.mx/tramites_servicios/muestraInfo/974

Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, (2008), Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, Solar, Servicios Editoriales, S. A. de C. V, ciudad de México.

Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, (2009), Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, Solar, Servicios Editoriales, S. A. de C. V, ciudad de México.

Comparativo Presupuesto 2015, Secretaría Ejecutiva, 07/03/2015

**Concha Malo, Miguel, (2010) "Derechos humanos en el DF: los tropiezos", en Contralínea, 2 de febrero. [en línea]
<https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2010/02/07/derechos-humanos-en-el-df-los-tropiezos/>**

Consejo de evaluación del desarrollo social del Distrito Federal, (2013), *Análisis de los procesos de evaluación interna 2013 de los programas sociales operados en 2012 en el Distrito Federal*, Evalúa DF, México.

Consejo de evaluación del desarrollo social del Distrito Federal, (2008), *Planeación, relaciones intergubernamentales y participación ciudadana en la política social del DF (principales tendencias)*, Informe Final, Evalúa DF, México.

Cuadro de Encuentros y Mesas Completo, Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, Secretaría Ejecutiva, 09/09/2015.

Declaración de Bávaro, República Dominicana, (2002), *XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, 15 y 16 de noviembre, Bávaro, República Dominicana.

Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC) (2002). “Marco de referencia de la acción sectorial y principales resultados”. En Cuenta pública 2001 Información programática y presupuestal. Extraída 23/II/2003 de <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2001/08c006.pdf>

Dirección General de Regulación Territorial (DGRT), “Antecedentes”, en *Portal Ciudadano del Gobierno del Distrito Federal* [En línea]. México, disponible en: <http://www.dgrt.df.gob.mx/contenido/somos-historia.php> [Consultado el día 26 de enero de 2017]

Encuadre Presentación DAI, *Mesa de Retroalimentación: Derecho de Acceso a la Información*, Nov 2015, 6 p.

Encuadre Borrador Diagnóstico y Programa DAI, *Situación del Derecho de Acceso a la Información en el Distrito Federal*, 2015, 9p.

Encuadre Consulta a niños, niñas y adolescentes, *Carta Descriptiva*, La jugarreta, 17/11/2015, (10:30-17:30), 4p.

Gamboa Montejano, Claudia y García San Vicente, María de la Luz, (2007),. *Democracia Directa: Referéndum, Plebiscito y Iniciativa Popular: Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en el primer año de ejercicio de la LX Legislatura, Reformas del Estado y opiniones especializadas. (Actualización)*, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis Servicio de Investigación y Análisis Política Interior, México. [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-26-07.pdf>

Gobierno del Distrito Federal, *Ley de Planeación de desarrollo del Distrito Federal*, México, Gaceta oficial del Distrito Federal, 27 de enero del 2000.

Gobierno del Distrito Federal, *Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 30 de mayo de 2011.

Jefatura de Gobierno, *Constitución Política de la Ciudad de México*, 2016-2017.

Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 30 de mayo de 2011.

Matriz general asistencia resultados, Secretaría Ejecutiva, 29/10/2015

Mesa de retroalimentación de Derecho al Agua y al Saneamiento, *Audio*, 23/11/2015. Duración: 2h58.

Mesa de retroalimentación de Derecho a la Salud, *Audio*, 25/11/2015. Duración: 4h00.

OACNUDH, (2003), *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México*, México.

Orozco Martínez, Yuridia, (2015), *Hacia políticas de urbanización integral: Los Programas de Mejoramiento de Barrios en América Latina*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP, Documento de Trabajo núm.184, México.

Relatoría, Audiencia con Poblaciones Callejeras, Mesa: Derecho a la Salud, Secretaría Ejecutiva, 12/11/2015, duración: 45 minutos, 3 p.

Relatoría: Encuentro de Inicio de Derecho al Agua y Saneamiento, Secretaría Ejecutiva, 22/09/2015 (15:00- 19:49), 5 p.

Relatoría: Mesa de Retroalimentación de Derecho al Agua y Saneamiento, Secretaría Ejecutiva, 23/11/2015, (10:00-14:00), 4 p.

Relatoría: Encuentro de Inicio Derecho de Pueblos y Comunidades Indígenas, Secretaría Ejecutiva, 22/09/2015 (15:30- 20:00), 10 p.

Relatoría: Encuentro de Inicio Derecho de las Poblaciones Callejeras. Secretaría Ejecutiva, 22/09/2015, (15:30-19:00), 9 p.

Relatoría: Encuentro de Inicio sobre Derecho a la Movilidad. Secretaría Ejecutiva, 21/09/2015, (15:30- 20:30), 9 p.

Relatoría: Encuentro de Inicio sobre Infancia, Secretaría Ejecutiva, 21/09/2015, (10:00-13:35), 12 p.

Relatoría: Mesa de Retroalimentación de Derecho a la Salud, Secretaría Ejecutiva, 25/11/2015, (10:33-14:34), 4 p.

Relatoría: Encuentro de Inicio sobre Acceso a la Información, Secretaría Ejecutiva, 22/09/2015, (10:00-15:00), 9 p.

Relatoría: Encuentro de Inicio sobre comunidad Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti e Intersexual (LGBTTTI), Secretaría Ejecutiva, 22/09/2015, (15:30- 20:30), 9 p.

Ruta para la actualización del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal y el PDHDF, *Cronograma – Planeación*, Secretaría Ejecutiva, 7/09/2015.

Ruta ajustada actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos, *Ruta*, Secretaría Ejecutiva, 20/01/2016.

Secretaría de Gobernación, (2004), Programa Nacional de Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Gobierno, (2011), *Primer año de Implementación del Programa de Derechos Humanos en el Gobierno del Distrito Federal*, Distrito Federal, México

Secretaría de Gobierno, (2012), *Segundo año de Implementación del Programa de Derechos Humanos en el Gobierno del Distrito Federal*, Distrito Federal, México

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México SEMSyE, (2016), *Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, México.

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal SEMSyE, (2016), *Informe de Gestión 2012-2015: Aprendizajes de un proceso de construcción*, Distrito Federal, México.

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal SEMSyE, (2018), *Informe de Gestión 2016-2018*, Ciudad de México, México.

Secretaría de Desarrollo Social, (2006), *La política del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006: Una valoración General*, GDF, Sedesol, México

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, (2014), Diagnóstico: Programa de Reordenamiento y rescate de Unidades Habitacionales, Gobierno Federal, México.

Secretaría de Gobernación del D.F., (2010), Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, CDMX, México.

Entrevistas y cuestionarios

Cuestionario realizado con Ana Luisa Nerio Monroy, Coordinadora general del Centro Vitoria. Participó en las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Coordinador durante el periodo 2007-2009. Realizado el 8 de marzo de 2010

Entrevista con Emilio Álvarez Icaza, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal durante el periodo 2001-2009. Integrante del Comité Coordinador de 2007 a 2009. Realizada el 20 de junio de 2017 a las 12:00 pm.

Entrevista con María Elena Lugo del Castillo del Poder Judicial del D.F. Es Directora Ejecutiva de orientación Ciudadana y Derechos Humanos del Poder Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Ha sido integrante del Comité Coordinador durante el periodo 2007-2010. Miembro del Comité de Seguimiento y Evaluación desde 2011 (CSyE) y durante la ADPDHCDMX. Realizada el 11 de octubre de 2017 a las 11:00 am.

Entrevista con María Elena Hernández Lara de la REDIM: Red por los Derechos de la Infancia en México. Miembro del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) durante la ADPDHCDMX. En el momento de la entrevista la REDIM formaba parte del CSyE. María Elena Hernández Lara fue suplente de la REDIM en el CSyE durante el periodo 2015-2017. Realizada el 6 de octubre de 2017 a las 10:00 am.

Entrevista con Elizabeth Placido, integrante del Comité Coordinador de 2007 a 2009 desde la perspectiva de las OSC. Desde 2017 es Subdirectora de transversalización y Capacitación de la Secretaría Ejecutiva así como Responsable de los Espacios de Participación. Realizada el 11 de mayo del 2017 a las 10:30 am.

Entrevista con Miguel Ángel Lugo Galicia, miembro del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) durante el proceso previo a la Actualización del DPDHCDMX y durante las primeras juntas de preparación, representando a la Universidad Panamericana. En el momento de la entrevista la UP ya no formaba parte del CSyE, no obstante el Dr. Lugo sigue participando en algunos Espacio de Participación a título personal. Realizada el 5 de diciembre del 2017 a las 15:00 pm

Entrevista con Víctor Hugo Núñez Navarrete, integrante del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) durante la Actualización del DPDHCDMX a través del Centro de Estudios sociales y culturales Antonio de Montesinos AC. (CAM). El CAM forma parte del CSyE desde 2015. Realizada el 16 de octubre de 2017 a las 11:00 am.

Entrevista con Vicente Hugo Aboites Aguilar rector de la UACM: Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Miembro del Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE) durante la Actualización del DPDHCDMX. Vicente Hugo Aboites Aguilar, representante de la UACM en el CSyE durante el periodo (2015-2017). Realizada el 18 de octubre de 2017 a las 14:00 pm.

ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES

INTRODUCCIÓN

Gráfica 0: Niveles de análisis para el trabajo de campo	20
--	----

CAPÍTULO I

Tabla 1.1: Comparativo entre los diferentes tipos de espacios participativos	29
Imagen 1.2: Actores del Comité Coordinador y del Comité de Seguimiento y Evaluación del 2007 al 2017	43
Imagen 1.3: Funciones de los miembros del Comité Coordinador del 2007 al 2010	45

CAPÍTULO II

Línea del tiempo 2.1: Leyes y reforma para la construcción de los espacios de participación ciudadana en la Ciudad de México	67
Línea del tiempo 2.2: Marcos regulatorios en materia de Derechos Humanos en México	78
Línea del tiempo 2.3: Marcos regulatorios para la participación ciudadana en la Ciudad de México	82
Tabla comparativa 2.4: Participación ciudadana en Programas del Gobierno del Distrito Federal	86
Mapa mental 2.5: Estructura general del DPDHCDMX	94

CAPÍTULO III

Esquema 3.1: Actores, espacios de participación y procesos decisorios	111
Esquema 3.2: Interrelación de los espacios decisorios de intermediación y deliberación durante el periodo 2007-2010	125
Línea del tiempo 3.3: Fases del proceso de construcción y reorganización del DPDHDF	128
Esquema 3.4: Conformación del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (2012 - 2018)	134
Tabla 3.5: Tipología de espacios	139
Tabla 3.6: Modelo analítico o matriz de operacionalización	141
Tabla 3.7: Sistematización para el análisis de las categorías	152

CAPÍTULO IV

Tabla 4.1: Ruta de Actualización y participación intersectorial	158
Tabla 4.2: Cumplimiento de las condiciones necesarias a la intermediación	160
Tabla 4.3: Actores / Poblaciones vulnerables	163
Tabla 4.4: Diversidad de Actores	165
Gráfica 4.5: Participantes por espacio	167
Gráfica 4.6: Cantidad de Espacios VS Cantidad de Intervenciones	170
Tabla 4.7: Principio de proporcionalidad: Encuentro Derecho a la Movilidad	170
Gráfica 4.8: Respeto de la proporcionalidad / 30 encuentros	171
Gráfica 4.9: Disposición a la mediación	173
Gráfica 4.10: Jerarquía de la intermediación	174
Esquema 4.11: Cronología de Espacios Decisorios de Intermediación Deliberativa	177
Tabla 4.12: Variables para establecer las condiciones de toma de acuerdos en las Mesas de Retroalimentación	187
Gráfica 4.13: Condiciones para la toma de acuerdos en Mesas de Retroalimentación.	190
Tabla 4.14: Ejercicio del voto en el CSyE (2015-2016)	204
Tabla 4.15: Variables para la legitimidad decisoria en el CSyE	209
Tabla 4.16: Tipos de acuerdos entorno al tema presupuestal	211
Tabla 4.17: Asignación de responsables para el cumplimiento de los acuerdos del CSyE	214
Tabla 4.18: Proceso de Seguimiento y Evaluación	217

CAPÍTULO V

SIN TABLAS NI ILUSTRACIONES

CONSIDERACIONES FINALES

Esquema Y: Interrelación entre los Espacios Decisorios de Intermediación y Deliberación del DPDHCDMX (2007-2019)	251
---	-----