



**PARTE IV. Mecanismo de seguimiento  
y evaluación del Programa**

## Capítulo 34. Mecanismo de seguimiento y evaluación del Programa

### Justificación

En una sociedad democrática la participación social no se agota al tomar en cuenta las opiniones ciudadanas en la identificación de prioridades y diseño de políticas públicas; más aún, es necesario establecer espacios de participación que permitan a los actores sociales valorar los factores que determinan los aciertos o desviaciones en las acciones programadas para, en su caso, readecuar, complementar o actualizar las actividades requeridas.

En materia de derechos humanos, es necesario resaltar que el seguimiento y evaluación de los Planes Nacionales de Acción acarrea un conjunto importante de beneficios que no sólo impactan en el campo específico de los derechos humanos, sino también en el fortalecimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad.<sup>1</sup>

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) con base en la experiencia de diversos países, considera necesario crear un mecanismo de monitoreo y evaluación para los Planes de Acción en materia de derechos humanos.<sup>2</sup> En este sentido “cada Estado puede adoptar la naturaleza y estructura del mecanismo y adaptarlos a sus circunstancias y necesidades, sin embargo, se requiere que en la configuración del mismo, la sociedad civil tenga una amplia participación y que el mecanismo goce de un nivel de independencia adecuado. También se debe prever que el mecanismo cuente con instrumentos de medición basados en indicadores y objetivos concretos, que tenga acceso pleno a la información relevante para elaborar sus informes sobre los logros y obstáculos y que se garantice que sus recomendaciones serán asumidas y acatadas por las autoridades encargadas de ejecutar el Plan de Acción.”<sup>3</sup>

En este mismo tenor coincide la Comisión Interamericana de Derechos Humanos quien resalta la importancia de asegurar a la sociedad civil una voz en la elaboración e implementación de las estrategias públicas, así como lograr mayores espacios de participación social en los mecanismos de evaluación y fiscalización.<sup>4</sup>

El Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (en adelante Comité Coordinador), determinó la importancia y conveniencia de dotar al Programa con un *Mecanismo de Seguimiento y Evaluación* efectivo. Así, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) constituye el marco en el que se desarrollarán las acciones (ejecutivas, legislativas y judiciales) encaminadas a asegurar el respeto de los derechos humanos, su protección, promoción, garantía y defensa; contando también con un mecanismo operativo que dará seguimiento y evaluación a la política pública establecida.

<sup>1</sup> Véase la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptado el 25 de junio de 1993. A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

<sup>2</sup> Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Manual para la Elaboración de Planes de Acción en Materia de Derechos Humanos*.

<sup>3</sup> Intervención del Señor Amerigo Incalcaterra, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Seminario “Retos y Desafíos del Programa Nacional de Derechos Humanos”, celebrado en la Secretaría de Gobernación el 23 de agosto de 2007, pág. 8.

<sup>4</sup> CIDH, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Set/L/V/II.132, 2008, párrafo 82.

El presente capítulo tiene por objeto puntualizar los elementos constitutivos del mecanismo de seguimiento y evaluación, compuesto por:

- un órgano operativo y
- métodos de evaluación y seguimiento del Programa.

La sección inicial incluye la propuesta para la composición y mandato del órgano, distinguiendo los requerimientos inmediatos que debe llevar a cabo para la implementación del Programa y los elementos que darán fundamento legal a la constitución permanente del órgano a futuro.

La sección siguiente presenta la metodología que adoptó el Comité Coordinador para la evaluación del cumplimiento de los derechos humanos en la Ciudad, incluyendo tanto sus fundamentos conceptuales como la contextualización que se llevó a cabo para adaptarla a los requerimientos y alcances del PDHDF.

La sección final aborda los procesos generales para el seguimiento programático presupuestal de los programas en el Distrito Federal, haciendo énfasis en las particularidades que se derivan de la aplicación de un enfoque de derechos humanos a dichos procesos.

### **34.1 Propuesta para la composición y mandato del órgano de seguimiento y evaluación**

Tomando en cuenta la necesidad de implementar de manera inmediata las estrategias y líneas de acción contenidas en el Programa que establecen compromisos de corto plazo (2010), que constituyen bases sobre las que se fundan los objetivos de mediano y largo plazos, es fundamental que un órgano de seguimiento y evaluación de la política pública en materia de derechos humanos, se establezca de manera inmediata a la promulgación del Programa.

En esta sección se señalan las actividades inmediatas que deben llevarse a cabo por el grupo de seguimiento que se establezca, en tanto se institucionaliza el Órgano de Seguimiento y Evaluación y, adicionalmente, se describen las propuestas para dar sustento legal a dicho órgano.

#### **CONSIDERACIONES INICIALES**

Para dar continuidad inmediata al proceso de implementación del programa, el Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del DF, ha decidido firmar la renovación de su Carta Compromiso para asumir el mandato de seguimiento y evaluación del Programa, erigiéndose en Comité de Transición, en tanto se establece formalmente el órgano de seguimiento y evaluación.

#### *Grupos de trabajo y ruta crítica de actividades iniciales*

En principio, el Comité Coordinador considera que la implementación del Programa requiere del establecimiento de cuando menos los siguientes grupos de trabajo:

- A. Grupo de seguimiento al presupuesto público
- B. Grupo de políticas públicas
- C. Grupo de promoción de la armonización legislativa
- D. Grupo de acceso a la justicia

Esta propuesta para la estructuración de los trabajos iniciales de seguimiento (a realizarse durante el segundo semestre de 2009) concentra las actividades considerando la interlocución con los actores del Estado encargados de la implementación. Esta estructura reduce los requerimientos que implicaría adoptar un acercamiento por derechos y grupos de población; sin embargo, en su momento (2010) habrá que revisar y proponer la estructura que resulte más conveniente.

Concretamente los grupos de trabajo señalados para el Comité de Transición deberán asumir la siguiente ruta crítica de actividades para la implementación del PDHDF, que debe llevarse a cabo durante el segundo semestre de 2009:

#### Comité de Transición en pleno

- i. Establecimiento de metas para las estrategias del Programa que deberán llevarse a cabo en 2010.
- ii. Especificación de actividades para la implementación de las estrategias transversales de corto plazo establecidas en el Programa,<sup>5</sup> en materia de coordinación y articulación; capacitación; participación social; cultura y promoción de derechos humanos; presupuesto; transparencia y acceso a la información; exigibilidad y justiciabilidad; así como sustentabilidad.

#### Grupo de seguimiento al presupuesto público

- iii. Elaboración de la propuesta para la integración transversal de la perspectiva de derechos humanos en el Presupuesto de Egresos del DF; así como la identificación del presupuesto necesario para la operación del Comité de Seguimiento.
- iv. Desarrollo del esquema de monitoreo de resultados y de gestión para los POAs.<sup>6</sup>

#### Grupo de políticas públicas

- v. Ubicación de líneas de acción, en los POAs de las entidades responsables, establecidas en el PDHDF para 2010.
- vi. Revisión de las fichas técnicas de los indicadores ilustrativos contenidos en el Programa para su selección definitiva.<sup>7</sup>
- vii. Propuesta de mecanismos, formatos y periodicidad de los informes que las dependencias presentarán sobre el cumplimiento del Programa.

#### Grupo de promoción de la armonización legislativa

- viii. Promoción de la agenda legislativa ante la V legislatura de la ALDF (en particular la promoción de la iniciativa de Ley del PDHDF), así como de la agenda federal ante la LXI legislatura en la Cámara de Diputados.

#### Grupo de acceso a la justicia

- ix. Establecimiento de prioridades en el tema de procuración e impartición de justicia a realizar con el TSJDF y la PGJDF.

<sup>5</sup> Ver sección específica en el Marco Teórico.

<sup>6</sup> Ver sección 4 del presente capítulo.

<sup>7</sup> Ver la ruta metodológica contenida en la siguiente sección para identificar con mayor claridad las tareas pendientes en relación con los indicadores del Programa.

*Reglas de operación y metodología general de trabajo*

Para lograr la operatividad más adecuada del Comité de Transición y, en su momento, del Órgano de Seguimiento y Evaluación, se requiere también de la definición interna de reglas de operación que, entre otros aspectos, deben identificar:

- Mandato y atribuciones específicas.
- Principios para su actuación plural y transparente.
- Coordinación colegiada y métodos para la toma de decisiones.

En particular, el Comité Coordinador señaló que es necesario que el Comité de Transición lleve a cabo, en el mes de noviembre de 2009, los procesos de convocatoria para incorporar a los nuevos participantes, que integrarán el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación. Estos procesos serán diferenciados para los órdenes de gobierno, sociedad civil y academia, dependiendo de sus particularidades.<sup>8</sup>

Por otro lado, se requiere además que el Comité de Transición prepare de inicio una metodología general de trabajo (que en su momento deberá ser revisada por el Comité de Seguimiento y Evaluación), para precisar aspectos tales como:

- Términos para la ampliación, profundización y actualización del Diagnóstico.
- Instrumentos específicos de seguimiento al Programa.
- Instrumentos complementarios a los indicadores para la evaluación del Programa.
- Formatos de participación en el seguimiento y evaluación del PDHDF de otros actores interesados.
- Formatos de coordinación con otras entidades que evalúan acciones en el DF.

## PROPUESTA PARA EL FUNDAMENTO LEGAL

Con el objetivo de institucionalizar un mecanismo permanente, independiente de los cambios de administración, se requiere un sustento legal detallado<sup>9</sup> para la creación de un “*Comité de Seguimiento y Evaluación del PDHDF*”,<sup>10</sup> el cual tendría como mandato principal el seguimiento, evaluación y la participación en el diseño de las políticas públicas en materia de derechos humanos del Distrito Federal.

Es conveniente que en el fundamento legal del Mecanismo se establezca que, para garantizar su objetividad y pluralidad, el Comité deberá establecerse con integrantes que posean voz y voto y conformarse pluralmente con la participación de sociedad civil, academia, representantes de los tres órdenes de gobierno, del organismo autónomo de derechos humanos local, así como contar con la observación experta de organismos internacionales como la OACNUDH.

En cuanto a atribuciones, el Comité deberá contar con todas aquellas que le permitan asegurar su misión de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de derechos humanos, entre otras:

- La coordinación de la actualización del Diagnóstico y otras investigaciones que se requieran;

<sup>8</sup> Dependiendo de la composición que se decida, se requerirían algunos los siguientes procesos: ratificación de los representantes del GDF y TSJDF; invitación a la (las) comisión(es) pertinente(s) de la ALDF; definición e invitación, en su caso, de otras dependencias del GDF; selección e invitación, en su caso, de representante(s) de delegaciones; convocatorias públicas y abiertas para la selección de nuevos representantes de sociedad civil y academia (se sugiere que en estos dos casos los procesos sean escalonados).

<sup>9</sup> Se cuenta con una primera propuesta en la *Iniciativa de Ley de Derechos Humanos para el Distrito Federal*, contenida en anexo.

<sup>10</sup> La denominación más conveniente para el órgano habrá de decidirse en su momento.

- La atribución para solicitar información a todas las entidades involucradas en políticas públicas, programas y acciones en materia de derechos humanos, en el marco del PDHDF;
- La facultad de proponer programas y acciones a los entes públicos para garantizar los derechos humanos, en el marco del PDHDF;
- La atribución de proponer dispositivos de coordinación para que los entes públicos, cumplan de manera oportuna y completa con lo previsto en el Programa;
- La facultad para proponer métodos de información, seguimiento, medición y evaluación de cumplimiento de los objetivos y acciones contempladas en el Programa, así como
- La difusión de información periódica sobre el cumplimiento del Programa.

También se requerirá contemplar la disposición legal para que el Comité cuente con el presupuesto suficiente para el cumplimiento de sus atribuciones.

El Comité de Transición será el encargado de promover el proyecto de Ley que permita materializar, entre otros aspectos, la permanencia del mecanismo de seguimiento y evaluación con las características que aquí se han descrito.

### 34.2 Indicadores para la evaluación del cumplimiento de los derechos humanos

El Programa debe contar con una estructura de evaluación que dé transparencia a los resultados y que permita identificar los aciertos o desaciertos de sus estrategias.

Desde fines de la década de los años noventa se ha discutido a nivel internacional la conveniencia de establecer metodologías que sustenten la identificación y generación de indicadores en materia de derechos humanos. En el año 2006, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reconoció que los indicadores en la materia son instrumentos útiles para reforzar la rendición de cuentas, articular y presentar reclamaciones ante las entidades encargadas y formular las políticas y programas públicos necesarios para facilitar la realización de los derechos humanos.<sup>11</sup>

Si bien, la cuestión de determinar indicadores pertinentes está lejos de reducirse a una discusión técnica o metodológica, aunque la incluye. Los indicadores aparecen vinculados a procesos políticos, económicos, demográficos, culturales y jurídicos, a las políticas públicas, a la participación social, a la formación de cuadros técnicos para diseñarlos y aplicarlos, y a la existencia de sistemas de información que provean datos relevantes, pertinentes, confiables y adecuados.

Con estos antecedentes, en el proceso de elaboración del Diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Comité Coordinador determinó que el Programa debía incluir indicadores para su evaluación; asimismo acordó, en octubre 2008, utilizar la metodología de la OACNUDH para elaborar dichos indicadores.

#### METODOLOGÍA

Al identificar la necesidad de incluir indicadores en el Programa, el Comité Coordinador estableció como objetivo: *Incorporar indicadores como herramienta base de evaluación del cumplimiento del programa*

<sup>11</sup> OACNUDH, *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, HRI/MC/2006/7, 11 de mayo de 2006, párrafo 3.

*ma, incluyendo cuadros de indicadores ilustrativos para todos los derechos y grupos de población, bajo la metodología de la OACNUDH.*

Consecuentemente, el documento metodológico base para la definición de indicadores del Programa corresponde al publicado en 2008 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos*, HRI/MC/2008/3.

La metodología de indicadores para medir el cumplimiento de los derechos humanos es resultado de un proceso amplio y participativo desarrollado por la OACNUDH que data de 2005,<sup>12</sup> este proceso incluso ha permitido validar los indicadores ilustrativos que se proponen. Con objeto de retomar los principales aspectos que sustentan esta metodología, algunas de sus consideraciones centrales se sintetizan a continuación.

La discusión que da fundamento a los indicadores de derechos humanos se ubica en la necesidad de desarrollar *una base conceptual adecuada para poder contar con un fundamento teórico que permita definir y concebir los indicadores pertinentes y evitar que esa labor se reduzca a un mero listado de posibles opciones*<sup>13</sup>[...] *para que el marco tenga sentido conceptualmente, es necesario que los indicadores seleccionados para un derecho humano tengan asidero en el contenido normativo de ese derecho, enunciado en los correspondientes artículos de los tratados y en las observaciones generales de los comités.*<sup>14</sup>

Esta traducción de la normativa internacional en indicadores se propone mediante la identificación de “atributos” que concretan el contenido de las obligaciones para cada derecho; estos atributos pueden encontrarse casi de forma directa en el desglose de los requerimientos que los Estados deben cumplir para garantizar cada derecho, los cuales están incluidos en el texto mismo de los tratados y las observaciones generales de los comités.

Además se destaca que, considerando el principio de indivisibilidad de los derechos humanos, los indicadores deben contemplar *todo el espectro de los derechos y no simplemente considerar los marcos sectoriales del contenido normativo de cada derecho humano concreto.*<sup>15</sup>

En cuanto a la medición del cumplimiento de los principios transversales de derechos humanos la OACNUDH recomienda que se introduzca el desglose de los indicadores por derecho para grupos de población objetivo, así como indicadores sobre la participación de los diversos grupos en el diseño y seguimiento de políticas públicas.

<sup>12</sup> “La OACNUDH llevó a cabo un amplio estudio de la literatura y las prácticas predominantes entre las organizaciones nacionales e internacionales en lo que respecta a la utilización de información cuantitativa en la vigilancia de los derechos humanos. Tras examinar los últimos adelantos en la materia, se adoptaron medidas para elaborar, en consulta con un grupo de expertos, un marco conceptual y metodológico que permitiese establecer indicadores de los derechos humanos que fuesen operacionalmente viables. El marco se presentó a la reunión de los comités celebrada en junio de 2006. Sobre la base del enfoque estructurado, se confeccionaron listas de indicadores ilustrativos para una serie de derechos humanos -tanto derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. Se sometió a esos indicadores a un proceso de validación que consistió, en una primera etapa, en un examen con un grupo selecto de expertos, que incluía expertos de los órganos de tratados, titulares de mandatos de procedimientos especiales de derechos humanos, instituciones de educación superior, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales pertinentes. En una segunda etapa se celebraron consultas con interlocutores nacionales, en particular instituciones de derechos humanos, autoridades normativas y organismos encargados de presentar los informes sobre la aplicación de los tratados de derechos humanos, organismos de estadística encargados de la recopilación de datos y representantes de las ONG competentes. Esas consultas tuvieron lugar en talleres regionales y nacionales”. HRI/MC/2008/3, párrafo 2.

<sup>13</sup> OACNUDH, *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos*, párrafo 4.

<sup>14</sup> Op. cit., párrafo 5.

<sup>15</sup> Op. cit., párrafo 24.

Así el marco metodológico propone una visión integral de los derechos con elementos lo suficientemente desglosados para evaluar el cumplimiento de los derechos humanos para todas las personas. ***Dejando de lado los promedios nacionales para concentrarse en la situación de los grupos objetivo, e idealmente llegar al nivel individual, se puede estimar la magnitud de la discriminación o la desigualdad, o incluso la violación de determinados derechos de algunos, lo que constituye un interés primordial al vigilar la realización de los derechos humanos.***<sup>16</sup>

Con el objeto de reflejar la complejidad intrínseca de los derechos humanos y a la vez contar una estructura operativa para establecer indicadores cuantitativos, la metodología propone medir:<sup>17</sup>

- a) el compromiso de las entidades responsables respecto a las normas de derechos humanos,
- b) los esfuerzos emprendidos para hacer realidad ese compromiso y
- c) los resultados de esos esfuerzos en el tiempo.

Lo cual corresponde a una configuración de indicadores estructurales,<sup>18</sup> de proceso<sup>19</sup> y de resultados.<sup>20</sup>

En resumen, las *consideraciones conceptuales* fundamentales para diseñar indicadores de derechos humanos son:

- a) La medición del esfuerzo que el ente responsable de la protección de los derechos humanos hace para cumplir sus obligaciones.
- b) La vinculación de los indicadores para cada derecho humano con el contenido normativo de ese derecho.
- c) La utilización de un método uniforme para todos los derechos humanos, que fortalece la noción de indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles, políticos y DESC.
- d) El reflejo en los indicadores de las normas o principios comunes de los derechos humanos, tales como la no discriminación, igualdad, participación y rendición de cuentas.
- e) El reflejo de la obligación de las entidades responsables de respetar, proteger y cumplir a cabalidad los derechos humanos.

Con todos estos elementos la OACNUDH propone como definición de indicador de derechos humanos la siguiente: *Un indicador de derechos humanos es información concreta sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que puede relacionarse con las normas de derechos humanos; que aborda y refleja problemas y principios de derechos humanos, y que se utiliza para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.*<sup>21</sup>

Complementariamente se señala que como criterios para su congruencia y eficacia,<sup>22</sup> los indicadores deben:

<sup>16</sup> Op. cit., párrafo 35.

<sup>17</sup> Op. cit., párrafo 8.

<sup>18</sup> Los indicadores estructurales reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un derecho humano. Op. cit., párrafo 18.

<sup>19</sup> Los indicadores de proceso relacionan los instrumentos de política de los Estados con objetivos intermedios... Los instrumentos de la política de Estado son todas las medidas (programas públicos e intervenciones concretas) que un Estado está dispuesto a adoptar para materializar su intención o su compromiso de alcanzar los resultados que corresponden a la realización de un determinado derecho humano. Op. cit., párrafo 19.

<sup>20</sup> Los indicadores de resultados describen los logros, individuales y colectivos, que reflejan el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. Op. cit., párrafo 21.

<sup>21</sup> Op. cit., nota 3, página 3.

<sup>22</sup> Op. cit., párrafo 15.

- ser pertinentes, válidos y confiables;
- ser simples, oportunos y pocos;
- estar basados en información objetiva y en mecanismos consistentes de generación de datos;
- ser susceptibles a la comparación temporal y espacial y ajustarse a las normas de estadísticas internacionales pertinentes; y
- prestarse al desglose por sexo, edad y grupos en situación de vulnerabilidad y/o exclusión.

Por último, es importante destacar que la evaluación vía indicadores no pretende, de ninguna manera, ser una herramienta exhaustiva; en este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>23</sup> señala que: "...la relación entre los indicadores y el concepto que tratan de medir, siempre será supuesta, nunca plenamente cierta, y por ello se consideran aproximaciones en términos de probabilidad... De allí que los indicadores no pueden ser la única herramienta de supervisión".

## CONTEXTUALIZACIÓN DE INDICADORES Y RUTA METODOLÓGICA PARA EL PDHDF

### *Contextualización*

En el caso del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, se decidió utilizar los indicadores ilustrativos propuestos por la OACNUDH para los derechos coincidentes<sup>24</sup> con los incluidos en el Programa y desarrollar un proceso de identificación y diseño de indicadores para los derechos aún no contemplados en los cuadros ilustrativos de la OACNUDH,<sup>25</sup> así como seleccionar indicadores específicos para los grupos de población.<sup>26</sup>

El trabajo se centró en la definición de indicadores de proceso y de resultado sobre los que el nivel estatal tiene injerencia a través de su actuación. En el caso de los indicadores estructurales, se acordó que el PDHDF debía avanzar no únicamente calificando la existencia o no de la normatividad pertinente, sino identificando soluciones factibles para proponer una Agenda Legislativa<sup>27</sup> a la ALDF.

Para contextualizar los indicadores en la situación particular que representa el Distrito Federal, se partió de "matrices"<sup>28</sup> para cada derecho y grupo de población, las cuales sintetizaban la problemática identificada en el Diagnóstico e incluían las propuestas de estrategias y líneas de acción tanto para cumplir con la normatividad internacional como para solucionar la problemática. Esta conceptualización de las matrices significó modificar la ubicación de los indicadores en relación con los objetivos específicos de cada derecho o grupo, en vez de ubicarlos de acuerdo a los atributos señalados por la

<sup>23</sup> CIDH, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Set/L/V/II.132, Doc. 14, 19 julio 2008, párrafo 11.

<sup>24</sup> Los derechos humanos contemplados en el Programa para los que la OACNUDH preparó cuadros de indicadores ilustrativos son: el derecho a la libertad y a la seguridad personales, el derecho a participar en los asuntos públicos (derechos políticos en el Programa), el derecho a no ser sometido a tortura ni tratos o penas crueles (incluido en el derecho a la integridad, libertad y seguridad personales del Programa), inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad de opinión y de expresión (que contiene como atributo el acceso a la información), el derecho a un juicio con las debidas garantías (acceso a la justicia), el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la educación y el derecho al trabajo. La OACNUDH desarrolló también indicadores para: el derecho a la vida, el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a la seguridad social.

<sup>25</sup> Los derechos adicionales incluidos en el Programa son: el derecho al agua; el derecho a un medio ambiente sano; los derechos sexuales y reproductivos; el derecho a la no discriminación e igualdad; y el derecho al debido proceso.

<sup>26</sup> Los grupos de población considerados son: mujeres; jóvenes; infancia; personas adultas mayores; personas con discapacidad; indígenas; personas víctimas de trata; personas privadas de la libertad; población LGTBTT; y poblaciones callejeras.

<sup>27</sup> Ver la Parte III del Programa.

<sup>28</sup> Ver Anexo: *Metodología y proceso de elaboración del Programa*.

OACNUDH,<sup>29</sup> lo cual además de reflejar en los indicadores la normatividad internacional, permite incorporar la dimensión de la problemática local en relación con el cumplimiento de dicha normatividad.

En este orden de ideas, los indicadores no están ligados unívocamente a estrategias particulares ya que el cumplimiento de los derechos humanos por parte de las entidades responsables no depende de la forma específica en que un Estado decida hacerlo.<sup>30</sup>

### *Indicadores generales de gestión*

Mención aparte merecen los indicadores generales de gestión incluidos en los cuadros. En el seno del Comité Coordinador se definió que éstos se incluirían como indicadores complementarios, es decir, únicamente para aquellos objetivos específicos para los que no hubiese un indicador de proceso o de resultado definido en las fuentes básicas (es decir para los que no se identifica una vinculación directa con las obligaciones del Estado en la materia), pero que se considerasen relevantes en el contexto local para el cumplimiento del derecho respectivo.<sup>31</sup>

Por definición, los indicadores de gestión no se enfocan en la medición del avance en derechos humanos, ya que están dirigidos a evaluar la eficacia y la eficiencia de acciones que en el Programa se consideraron como los cursos de acción más apropiados para la problemática específica que se vive, en relación con un derecho particular; sin embargo, son necesarios para evaluar el adecuado desempeño de las entidades responsables en la realización de las acciones específicas y requieren de un desarrollo y seguimiento particular que se señalan en la siguiente sección del capítulo.

En los cuadros estos indicadores tienen una leyenda que indica: “Se propone desarrollar, para el seguimiento de las estrategias respectivas, en los programas operativos anuales correspondientes”. Lo anterior implica que cada indicador general de gestión deberá analizarse y desglosarse en tantos indicadores de desempeño como se requiera, en el proceso de programación-presupuestación anual que le corresponda, de acuerdo al momento en que la estrategia específica se vaya a establecer. De hecho, la redacción de estos indicadores es muy general ya que será necesario desarrollar cada estrategia con detalle programático para identificar los componentes centrales que se requerirá evaluar.

Cabe hacer énfasis en que esta separación de propósitos en la evaluación generará, en los hechos, dos sistemas de indicadores; el destinado a medir el cumplimiento de los compromisos del Estado en materia de derechos humanos (contenido en la presente sección), y el que medirá el correcto desempeño de las entidades responsables para la realización de sus tareas (que se explica en la sección siguiente). Es

<sup>29</sup> Siguiendo el mismo diseño de los cuadros ilustrativos de la OACNUDH, algunos indicadores se colocaron en una categoría de “indicadores generales” debido a que son pertinentes para todos los atributos u objetivos de un derecho o grupo de población. Por ejemplo, es el caso de las recomendaciones emitidas por el ombudsman, y los correspondientes porcentajes de aceptación y tipo de respuestas de las autoridades.

<sup>30</sup> Al respecto, la CIDH señala de forma muy clara esta situación: “Es evidente que los Estados pueden cumplir con sus obligaciones escogiendo entre un amplio espectro de cursos de acción y de políticas. No corresponde a la supervisión internacional juzgar entre las opciones que cada Estado, de manera soberana, haya elegido para realizar los derechos del Tratado. Sí corresponderá examinar si esas políticas públicas violan derechos del Protocolo. También corresponderá examinar si esas políticas consiguen o no garantizar el cumplimiento de las obligaciones positivas, inmediatas o progresivas, fijadas en el Protocolo. El examen de las políticas no será entonces el objetivo final del sistema de indicadores...”. Op. Cit., OEA/Ser/L/V/II.132, Doc. 14, párrafo 4.

<sup>31</sup> Es el caso de objetivos específicos o estrategias ligadas a problemáticas locales específicas, algunos ejemplos son: la descentralización educativa; la existencia de políticas públicas que permitan mejorar las condiciones laborales de periodistas; la realización de estudios sobre contaminación visual y auditiva en la ciudad; el establecimiento de un Programa Integral de Accesibilidad para personas con discapacidad en el Distrito Federal; etc.

fundamental destacar que un desempeño impecable en acciones programáticas no implica necesariamente el avance en el cumplimiento de los derechos humanos, por lo que los indicadores de derechos humanos no pueden ser substituidos por un seguimiento programático de resultados.

### *Indicadores disponibles en el GDF*

Como parte de sus actividades de seguimiento a programas específicos, el Gobierno del Distrito Federal cuenta con sistemas de indicadores, en su mayoría operativos y de gestión, elaborados por diversas dependencias. El GDF solicitó a la Secretaría Técnica del Comité Coordinador la revisión de cuatro listados de indicadores,<sup>32</sup> con objeto de aprovechar desde esta etapa el trabajo ya desarrollado. El cuadro adjunto resume las fuentes y la depuración hecha de los indicadores recibidos, los indicadores seleccionados quedaron señalados de forma explícita en los cuadros correspondientes:

<b>Fuente</b>	<b>Indicadores disponibles</b>	<b>Relacionados con DDHH</b>	<b>Incluidos en PDHDF</b>
Contraloría General	116	30	22
Oficialía Mayor	73	15	7
Secretaría de Finanzas	174	53	35
<b>Suma</b>	<b>363</b> <b>%</b>	<b>98</b> <b>27%</b>	<b>64</b> <b>18%</b>

## RUTA METODOLÓGICA

Es muy importante destacar que el trabajo para los indicadores debe ser un proceso continuo y dista de considerarse concluido, se requiere de inicio un trabajo adicional de verificación de su pertinencia, que incluye la revisión de las fuentes de datos (tanto las existentes como la factibilidad de generación de las nuevas propuestas), así como su viabilidad final a partir de la elaboración completa de las fichas técnicas correspondientes que expliciten las definiciones, formas de cálculo y limitaciones de cada indicador.

En síntesis, en la identificación, selección e implementación de los indicadores para el PDHDF, pueden distinguirse dos grandes etapas, para la primera se ha avanzado sistemáticamente en este documento, la segunda deberá seguir desarrollándose como parte de la implementación del Programa y estará a cargo fundamentalmente del Comité o Mecanismo de Seguimiento y Evaluación:

### Etapa 1. Identificación de Indicadores Ilustrativos

- 1.1 Identificación de indicadores de derechos humanos aplicables al contexto, disponibles en cuadros ilustrativos de la OACNUDH, por derecho.
- 1.2 Detección general de fuentes complementarias para la definición de indicadores para otros derechos y grupos de población.

<sup>32</sup> Para la incorporación de estos indicadores al seguimiento que se hará dentro del Programa, el GDF deberá proporcionar las fichas técnicas y las bases de datos respectivas, para cumplir con las etapas 2.1 y 2.2 de la ruta metodológica que habrán de seguir todos los indicadores.

- 1.3 Identificación de indicadores generales de gestión para estrategias relevantes propuestas, en temas no cubiertos por la OACNUDH.
- 1.4 Selección de indicadores pertinentes disponibles en el GDF.
- 1.5 Identificación y disponibilidad de fuentes de información y datos para los indicadores seleccionados (fuentes oficiales públicas, CDHDF, informes sistemáticos de OSC, etc.).

## Etapa 2. Seguimiento y Evaluación del PDHDF

- 2.1 Desarrollo de fichas técnicas de metadatos<sup>33</sup> de los indicadores ilustrativos incluidos en el PDHDF, para su depuración. Esta actividad debe permitir también la inclusión o identificación de indicadores adicionales.
- 2.2. Establecimiento de los indicadores de derechos humanos del PDHDF, a los que se dará seguimiento, mediante la aprobación del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, incluyendo los compromisos de las entidades correspondientes para generar o sistematizar información.
- 2.3. Información o cálculo de líneas de base para los indicadores seleccionados.
- 2.4 Propuesta de metas anuales para indicadores seleccionados.

## FUENTES PARA EL DISEÑO DE INDICADORES

Como ya se mencionó, a la fuente original de indicadores ilustrativos de la OACNUDH se agregó la investigación en fuentes complementarias para proponer indicadores en los derechos y grupos de población faltantes. El siguiente cuadro resume las principales fuentes incorporadas para el diseño de indicadores en cada derecho y grupo de población del Programa.<sup>34</sup>

Como puede observarse se eligieron indicadores propuestos por otras entidades de Naciones Unidas que, en general, hacen evaluaciones de los temas de interés basándose en los requerimientos establecidos en la normatividad del Sistema.

Mención especial requiere la incorporación de indicadores propuestos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*;<sup>35</sup> esta metodología coincide en su mayoría con la de Naciones Unidas ya que incluye entre sus bases el documento conceptual de 2006.<sup>36</sup> En particular, cabe destacar la preocupación central en el sistema interamericano sobre el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en un contexto latinoamericano en el que priva la desigualdad; por ello, se hace énfasis en evaluar la existencia de condiciones favorables para el acceso de la población a los derechos sociales del Protocolo de San Salvador, mediante tres temas transversales: (i) igualdad, (ii) acceso a la justicia, y (iii) acceso a la información y a la participación.

Entre las fuentes nacionales para el diseño de indicadores destaca, además del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) la cual, además de mantener el registro de quejas y recomendaciones relativas a presuntas violaciones

<sup>33</sup> Según la OACNUDH las fichas técnicas deben contener: “la información principal relativa a los indicadores seleccionados, que incluye la terminología correspondiente y el nombre común del indicador, su definición internacional normalizada o su definición nacional, las fuentes de los datos, su disponibilidad, el nivel de desglose e información sobre otros indicadores conexos o indirectos”. Op. cit. HRI/MC/2008/3, párrafo 25.

<sup>34</sup> Los cuadros de indicadores muestran estas fuentes en la columna siguiente a la denominación de cada indicador.

<sup>35</sup> CIDH, OEA/Ser/L/V/II.132, Docto. 14, Op. cit.

<sup>36</sup> OACNUDH, HRI/MC/2006/7; Op. cit.

DERECHO/GRUPO	FUENTES PRINCIPALES PARA EL DISEÑO DE INDICADORES DEL PDHDF												
	OACNUDH	CIDH	CEPAL/ UNIFEM	PNUMA	UNICEF	ONUSIDA	ONUDD	INEGI	Inst.Sect	CDHDF	OSC	ACADEM	
<b>Núcleo Seguridad Humana</b>													
1 Educación	<input type="checkbox"/>												
2 Trabajo	<input type="checkbox"/>												
3 Vivienda	<input type="checkbox"/>									<input type="checkbox"/>			
4 Salud	<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>			
5 Derechos Sexuales y D Reprod	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>			
6 Medio ambiente sano	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
7 Agua	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
<b>Núcleo Democracia</b>													
8 Libertad de expresión	<input type="checkbox"/>									<input type="checkbox"/>			
9 Acceso a la información	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>							<input type="checkbox"/>			
10 No discriminación e igualdad	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>							<input type="checkbox"/>			
11 Derechos políticos	<input type="checkbox"/>									<input type="checkbox"/>			
<b>Núcleo Justicia</b>													
12 Acceso a la Justicia	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>							<input type="checkbox"/>			
13 Libertad, integridad y seg pers.	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>							<input type="checkbox"/>			
14 Debido proceso	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>							<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	
<b>Grupos de Población</b>													
15 Mujeres	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>							<input type="checkbox"/>			
16 Infancia	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
17 Jóvenes	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
18 Personas adultas mayores	<input type="checkbox"/>								<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
19 Discapacidad	<input type="checkbox"/>								<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
20 Pueblos indígenas	<input type="checkbox"/>								<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	
21 Migrantes	<input type="checkbox"/>								<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
22 Personas víctimas de trata	<input type="checkbox"/>								<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
23 Población LGBTTT	<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>			
24 Personas privadas de la libertad	<input type="checkbox"/>									<input type="checkbox"/>			
25 Poblaciones callejeras	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>			

ACRONIMOS: OACNUDH-Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; CIDH-Comisión Interamericana de Derechos Humanos; CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe; UNIFEM- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer; PNUMA- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente; UNICEF-Fondo de Naciones Unidas para la Infancia; ONUSIDA-Oficina de Naciones Unidas contra el SIDA; ONUDD-Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; INEGI- Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Inst. Sect.= Instituciones Sectoriales correspondientes (federales y/o locales); CDHDF- Comisión de Derechos Humanos del DF; OSC-Organizaciones de Sociedad Civil; ACADEM-Instituciones académicas.

- o Aunque el ACNUDH no desarrolla cuadros de indicadores específicos para estos derechos y grupos, diversos indicadores incluidos en otros temas fueron utilizados como referencia.

a derechos humanos, ha elaborado informes especiales sobre problemáticas destacadas en la entidad, en los que desarrolla indicadores relevantes.

## CARACTERÍSTICAS DE LOS INDICADORES POR NÚCLEO

### *Indicadores para el núcleo de seguridad humana*

El núcleo de seguridad humana se integra con los derechos económicos, sociales y culturales, así como derechos ambientales (DESCA), los cuales corresponden a temas socioeconómicos que cuentan con diseño probado de indicadores y una tradición de levantamiento de información estadística establecida desde hace décadas a nivel mundial.

No obstante, es importante destacar que no toda estadística socioeconómica puede constituir un indicador de derechos humanos. La OACNUDH<sup>37</sup> señala que: *Podría haber una gran cantidad de otros indicadores como las estadísticas socio-económicas (por ejemplo, los indicadores del desarrollo humano del PNUD) que podrían satisfacer (al menos de manera implícita) todos los requerimientos de la definición de*

<sup>37</sup> OACNUDH, *Utilización de indicadores para promover y vigilar la implementación de los Derechos Humanos*, Material de antecedentes, Taller subregional para América Latina, Bogotá, 25 y 26 de noviembre de 2008. Pregunta 2: ¿Qué es un indicador de derechos humanos? ¿Es diferente de las estadísticas socio-económicas usadas comúnmente?

*un indicador de derechos humanos. En todos estos casos, en la medida en que estos indicadores se relacionan con los estándares de derechos humanos y se utilizan o se pueden utilizar para evaluar los derechos humanos, resulta útil considerarlos como indicadores de derechos humanos. Sin embargo, es vital establecer un enlace explícito entre un indicador y los estándares relevantes de los derechos humanos.*

Tomando en consideración esta recomendación, los indicadores que se seleccionaron para el núcleo, procuraron ceñirse a los recomendados en los cuadros ilustrativos de la OACNUDH, sin pretender incluir todo el universo de información específica disponible para cada tema.

Para salud y educación, en México se cuenta con información estadística que se sistematiza en indicadores a partir de las recomendaciones, por un lado, de la Organización Mundial de la Salud y, por otro, de la UNESCO.<sup>38</sup> Las fuentes primordiales respectivas son el Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais) y el Sistema Nacional de Indicadores Educativos (Sininde)<sup>39</sup>, en este último caso, el proceso sistemático de generación de indicadores se inició desde el año 2000 y concluirá hacia el año 2014. En particular, la Oficina en México de la OACNUDH está revisando exhaustivamente las fuentes de datos disponibles para estos dos derechos con el INEGI.

Los derechos reproductivos cuentan con indicadores tradicionales sistematizados en el sistema de salud; las dificultades en este caso se ubican principalmente en la información disponible para medir los derechos sexuales, para los que las encuestas nacionales aún no incluyen los reactivos específicos. El cuadro de indicadores ilustrativos incluye varias propuestas para desarrollar nuevos indicadores.

Para los temas de medio ambiente, agua y trabajo, México cuenta con información que se sistematiza a partir de las entidades sectoriales nacionales y locales, bajo compromisos establecidos en sus programas sectoriales de desarrollo; si bien, estos procesos aún no pueden considerarse como consolidados sobre todo en los temas medio ambientales.

En relación con el derecho a una vivienda adecuada se cuenta con estadísticas levantadas bajo los esquemas censales tradicionales, pero no con un enfoque de derechos humanos. Por ello, el cuadro de indicadores ilustrativos incluye varias propuestas para desarrollar nuevos indicadores.

### *Indicadores para el núcleo democracia*

Este núcleo incluye el derecho a la libertad de expresión, los derechos políticos, el derecho a la no discriminación e igualdad y el derecho al acceso a la información. Los dos primeros aparecen como tales en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por lo que la OACNUDH tiene desarrollados cuadros de indicadores ilustrativos para ellos; los dos últimos están considerados como principios de los derechos humanos y cuentan con una menor cantidad de indicadores en el sistema de Naciones Unidas; no obstante, el sistema interamericano sí los desarrolla y de ahí se retoma una parte importante de los indicadores propuestos.

En particular, para el derecho a la libertad de expresión y acceso a la información, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ha consultado a expertas y expertos de entes del Estado, académicos y organizaciones de la sociedad civil,

<sup>38</sup> United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

<sup>39</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), *Propuesta y Experiencias para desarrollar un Sistema Nacional de Indicadores Educativos*, 2007.

para contextualizar, según las peculiaridades de nuestro país, el listado original; de este trabajo se retomaron indicadores adicionales.

### *Indicadores para el núcleo de justicia*

Para este núcleo la OACNUDH está desarrollando de manera conjunta con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal,<sup>40</sup> indicadores para Debido Proceso (incluyendo los temas de *Juicio Justo* y *Error Judicial*), varios de éstos fueron incorporados a los cuadros de indicadores ilustrativos.<sup>41</sup>

Los indicadores para los derechos civiles contenidos en este núcleo, fueron parte importante de los desarrollados por la OACNUDH. La mayoría de propuestas corresponden a esta fuente, aunque también se incluyen propuestas de la CIDH que, como se comentó más arriba, dio prioridad al tema de acceso a la justicia en su último documento de indicadores.

Puede observarse en los cuadros que la información disponible para los indicadores es prácticamente nula, si bien, es de destacarse el interés del TSJDF por sistematizar apropiadamente los casos, con objeto de obtener los indicadores correspondientes; también se requerirá información por parte de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. El trabajo posterior de elaboración de fichas técnicas para cada indicador permitirá precisar plazos para estas tareas.

### *Indicadores para Grupos de Población*

La demanda de disponer de indicadores incluyentes, confiables y sistemáticos se inscribe en la agenda de diversos grupos de población, en el sentido de contar con instrumentos que den cuenta con objetividad de sus condiciones en relación con el cumplimiento de sus derechos humanos. Para muchos de los grupos, este reclamo es una expresión de la lucha contra la invisibilidad, ya que ésta es el reflejo estadístico de la marginación y la exclusión.

En particular, los indicadores deben:

- a) Dar cuenta objetivamente de su situación de una manera sistemática y regular;
- b) Ser un insumo esencial para la formulación de políticas públicas, programas y acciones de gobierno;
- c) Posicionar a los grupos de población en los escenarios de negociación, mostrando las evidencias de sus situaciones problemáticas y violaciones a sus derechos, reduciendo su exclusión y/o su invisibilidad.

Asimismo, es importante destacar que la demanda de los grupos de población no sólo se refiere a las tareas para definir instrumentos, sino a un conjunto de factores que resulta importante incluir, entre otros:

- Procesos de participación y consulta de los grupos involucrados, para definir los conceptos, universos e indicadores más pertinentes.

<sup>40</sup> Con la participación de la Dirección de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos, la Subdirección de Estadística, la Dirección de Información Pública y la Dirección Ejecutiva de Planeación.

<sup>41</sup> El TSJDF solicitó que en los cuadros se incluyera una nota indicando que los mismos se encuentran “en revisión”, debido a que su proceso de desarrollo aún no había concluido en la fecha de presentación del Programa.

- Programas de formación y capacitación de personas pertenecientes a los diversos grupos, para el manejo de los indicadores y sistemas de información.

La posición de la OACNUDH sobre los indicadores para los grupos sujetos a discriminación y exclusión, consiste en desglosar para cada grupo todos los indicadores desarrollados para todos los derechos, de ahí que los cuadros ilustrativos contenidos en la Parte II de este Programa conservan la nota de pie de página que sugiere la OACNUDH para tal efecto.<sup>42</sup> Esta situación ideal permitiría en su momento contar con la evidencia empírica suficiente para diseñar políticas públicas pertinentes para cada grupo.

Las condiciones especiales, señaladas arriba, que deben cumplir los indicadores de los grupos de población, constituyen un reto muy importante para el diseño de un conjunto reducido pero representativo de sus requerimientos. En consecuencia, en el Programa los indicadores propuestos para los grupos intentan avanzar en la visibilización de sus situaciones más características. A continuación se presentan comentarios generales por grupo de población.

Los grupos relativos a mujeres e infancia muestran una amplitud de indicadores importante derivada del trabajo consistente, a nivel de países, que durante muchos años han realizado organismos internacionales como UNIFEM, CEPAL y Unicef, así como de las propuestas de organizaciones de sociedad civil que han impulsado estas agendas en México.

En particular, el Instituto Nacional de las Mujeres del Distrito Federal ha desarrollado en los últimos tres años un conjunto amplio de indicadores transversales de género que estarán disponibles en el Programa de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (PIOHM), los cuales deberán considerarse, en los casos conducentes, en el conjunto definitivo de indicadores a los que dará seguimiento el PDHDF.

Para personas adultas mayores, jóvenes, indígenas y personas con discapacidad, en México se cuenta con indicadores basados en información derivada de los levantamientos censales, pero sin un enfoque de derechos humanos, por lo que se requerirá un esfuerzo futuro importante para reconceptualizar instrumentos de medición bajo este enfoque.

Ciertos grupos excluidos se encuentran altamente invisibilizados; sin embargo, en algunos casos también es preciso tratar su condición de forma confidencial, ya sea por su decisión personal o porque se pone en riesgo su seguridad. Son los casos de la población LGTBTTI, las personas víctimas de trata, las y los migrantes y las poblaciones callejeras, entre otros. En todos estos casos se requiere empezar a sistematizar información muy básica, incluso para tener idea del tamaño de cada grupo; mucho menos se cuenta con datos sólidos sobre las violaciones a sus derechos.

Mención aparte merece el grupo de personas privadas de la libertad en centros de reclusión que, en el caso mexicano, viven una situación grave en cuanto a la violación de sus derechos humanos, la cual ha requerido de la atención constante de los órganos autónomos de defensa. En particular, el trabajo de seguimiento que ha realizado la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal permite contar con información amplia para este grupo.

<sup>42</sup> "All indicators should be disaggregated by prohibited grounds of discrimination". HRI/MC/2008/3, nota contenida en todos los cuadros de indicadores ilustrativos.

*Indicadores sobre recomendaciones emitidas por el ombudsman*

La OACNUDH propone para todos los derechos, un indicador que se enuncia como: “Proporción de quejas investigadas y adjudicadas por el ombudsman y % de respuestas efectivas del gobierno”.<sup>43</sup> Con esta base, se utilizó la información sobre el seguimiento a recomendaciones por temas disponible en la Dirección Ejecutiva de Seguimiento (DES) para proponer la generación de indicadores en el Programa.

Una sistematización inicial se desarrolló bajo el siguiente proceso:

- a) Identificación de temas a incorporar por derecho o grupo de población. La DES presenta una clasificación de las recomendaciones en 138 temas,<sup>44</sup> la cual es mucho más amplia que la estructura definida en el diagnóstico (25 derechos y grupos). Se incorporaron en los cuadros de indicadores ilustrativos los temas relacionados con cada derecho o grupo, usando la misma denominación de la DES;<sup>45</sup> si bien, no todos los temas fueron sistematizados.
- b) Registro de cada recomendación del tema seleccionado considerando los siguientes datos:
  - Número asignado a la recomendación
  - Autoridad
  - Tipo de aceptación
  - Tipo de cumplimiento
- c) Agrupación de recomendaciones seleccionadas por períodos, para tener una percepción de la evolución a lo largo del tiempo: 1998-2001; 2002-2005; 2006-2008.
- d) Cálculo del nivel de aceptación, asignando un nivel de 1 a las recomendaciones aceptadas y 0 para las no aceptadas.

Se pretendería contar con un indicador que muestre la tendencia sobre cuáles derechos o grupos se están produciendo más denuncias y la forma en que las autoridades atienden o no las recomendaciones del Ombudsman. Se estudiaron diversas opciones para la asignación de un valor numérico según el nivel de cumplimiento, pero se requiere un mayor desarrollo metodológico para la solución de este indicador.

Asimismo, para completar el análisis de acuerdo a la recomendación de la OACNUDH, es necesario establecer en la CDHDF formas simétricas de registro de las quejas por derecho y grupo de población, con objeto de poder sistematizarlas e incluir también un indicador relativo en los cuadros.

## DISPONIBILIDAD DE DATOS Y SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN

*Información contenida en los cuadros ilustrativos*

Los cuadros ilustrativos de indicadores del Programa contienen información que se identificó a partir de los listados iniciales de indicadores, buscando fuentes de datos consistentes para los mismos. Cabe

<sup>43</sup> “Proportion of received complaints on the right ... investigated or adjudicated by the national human rights institution, human rights ombudsperson and other mechanisms, and the proportion responded to effectively by the government in the reporting period”.

<sup>44</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. [http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=seg\\_cuadro03](http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=seg_cuadro03)

<sup>45</sup> Diversos integrantes de los grupos de trabajo que intervinieron en la revisión del Programa y los indicadores hicieron observaciones sobre las denominaciones de los temas asignadas por la DES, las cuales como se indica no coinciden con la nomenclatura de derechos y grupos utilizada en el Diagnóstico y Programa. Se recomendó homologarlas.

destacar que, debido a que la mayoría los indicadores están respaldados en un diseño generado por organismos de Naciones Unidas, tienen un uso extendido a nivel internacional, por lo que se cuenta con informes nacionales que ya incluyen muchos de ellos, lo cual no ocurre necesariamente a nivel estatal o local.

Para la presentación de los cuadros de indicadores ilustrativos incluidos en cada uno de los capítulos de la Parte II del Programa, se decidió incorporar no sólo la información local identificada, sino también los datos nacionales, con objeto de proporcionar un marco promedio de comparación y mostrar también la posibilidad de generarlos vía la existencia de información en niveles de mayor agregación, cuando no fue encontrada para el Distrito Federal. Asimismo, se procuró incorporar datos para un período de varios años (2000, 2005 y 2007 ó 2008) para facilitar la posterior definición de líneas de base para metas.

Los cuadros no incluyen todos los desgloses disponibles en las fuentes, referidos a desagregación por sexo, edad o ciertos grupos de población; sin embargo, esta información deberá incorporarse, en su caso solicitarse, cuando se definan los indicadores definitivos a los que se dará seguimiento. En particular, los cuadros destacan en la columna de observaciones el requerimiento de “incluir desagregación por sexo”.

### *Sistematización de información*

Considerando la amplitud y complejidad de los requerimientos de información que se derivan del enfoque de evaluación del cumplimiento de los derechos humanos, resulta evidente que las fuentes existentes son insuficientes para su cabal seguimiento. Lo anterior, aunado a las necesidades para la planeación sustentable del conglomerado metropolitano, han generado una serie de recomendaciones que apuntan hacia la importancia fundamental de contar con una institución local que resuelva estas exigencias.

En este contexto y tomando en cuenta una de las recomendaciones del Diagnóstico que sugiere: crear una institución de planeación e información para el Distrito Federal, se propició la creación de un grupo de trabajo para estudiar la posibilidad de crear un “Instituto de Planeación e Información del D.F.”

El grupo de trabajo definió como características fundamentales para el Instituto las siguientes:

#### 1. Objetivo

- Potenciar la capacidad de gestión y planeación urbana de la Ciudad.
- Coordinar la generación de información y la planeación entre las dependencias, delegaciones y los tres órdenes de gobierno.
- Generar, sistematizar, homologar y publicar estudios e información estadística sobre la Ciudad que permitan llevar a cabo una mejor planeación que al mismo tiempo permita su evaluación.
- Fomentar la investigación y el intercambio de ideas en temas relativos a la Ciudad.

#### 2. Contar con un Consejo independiente de expertos/as.

#### 3. Ser autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

#### 4. Definir el tipo de información que debe recabar y generar el Instituto, bajo qué procedimientos, con qué mecanismos contará para transparentarla y qué uso debe dársele. El Instituto debe

contar con las herramientas necesarias para atender los problemas de falta de información en la definición y gestión de las actividades que lleva a cabo el gobierno.

5. Asegurar la participación ciudadana a través de mecanismos de observación y de exigibilidad así como de espacios de análisis y reflexión.
6. Ser una instancia sustentable en términos de estructura institucional, recursos humanos y materiales.

Por su parte, el Gobierno del Distrito Federal elaboró una propuesta para la creación del Instituto; esta iniciativa constituye un insumo para el Comité de Seguimiento y Evaluación del PDHDF, quien deberá preparar en el corto plazo (2009-2010) la propuesta de iniciativa de ley del Instituto de Planeación e Información del D.F., a fin de presentarla ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En particular, el Instituto deberá ponderar los diversos requerimientos de levantamiento y/o sistematización de información que se establecen en diversas líneas de acción para derechos y grupos de población del Programa, los cuales se identificaron como indispensables para mejorar las políticas públicas correspondientes.

Se pretende sin embargo que la responsabilidad para la generación de los indicadores de los derechos humanos no quede a cargo exclusivamente del GDF sino que exista una participación plural en el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación que permita incorporar la información de diversos entes.

#### RECOMENDACIONES ADICIONALES PARA LA EVALUACIÓN DEL PDHDF

El hecho de que sea éste el primer plan de acción en el mundo que incorpora indicadores para la evaluación del cumplimiento de derechos humanos, bajo la línea metodológica desarrollada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, constituye un reto de grandes dimensiones para el grupo de actores que habrán de implementarlo. Asimismo, demuestra un compromiso por la transparencia en materia de la evaluación al cumplimiento de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el D.F.

Es indudable que una herramienta de evaluación basada en indicadores requiere de un sustento más amplio para alimentar apropiadamente a un mecanismo de seguimiento y evaluación para el Programa. El OACNUDH enfatiza que: “Un mecanismo de vigilancia basado en los derechos también requiere que todos los interesados, en particular quienes reivindican los derechos, tengan acceso a la información y a los datos disponibles... para ello hace falta un marco con un plan de publicación y difusión de la información pertinente. Como complemento del proceso de vigilancia, también se requiere un marco que permita usar la información disponible como instrumento de promoción, para crear conciencia sobre los derechos y las obligaciones y ayudar a articular mejor las reivindicaciones de los titulares de los derechos y a vigilar la evolución del cumplimiento de las obligaciones de las entidades responsables.”<sup>46</sup>

En consecuencia, la evaluación del cumplimiento de los derechos humanos en la ciudad no se agota con la definición y uso extensivo de los indicadores sino que requerirá complementarse con otros instrumentos como:

<sup>46</sup> OACNUDH, HRI/MC/2008/3, párrafo 40.

- La ampliación y actualización de diagnósticos que incluya otros derechos y grupos de población que, por limitaciones temporales y presupuestales de los trabajos realizados por el Comité Coordinador, no se incluyeron en el proceso Diagnóstico-Programa.
- La promoción para la realización e incorporación de informes alternativos o complementarios de organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales.
- La publicación y difusión de los resultados de las evaluaciones para ampliar la cultura y sensibilización hacia los derechos humanos en la Ciudad.
- La incorporación permanente de nuevos actores y sus opiniones a los procesos de diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en la materia.
- El fortalecimiento de la posición de la CDHDF como ente que no sólo defiende los derechos de la población que habita y transita en el Distrito Federal sino que también promueve y evalúa las políticas públicas en la materia.

### 34.3 Seguimiento permanente de programas y acciones

Esta sección tiene por objeto delinear los métodos para el proceso de seguimiento que, siendo complementario al proceso de evaluación, se distingue de éste por estar dirigido a verificar la ejecución del Programa mediante el análisis de la información sobre el desarrollo de las acciones.

Sin pretender presentar aquí un manual de planeación ni reducir este proceso a una lista de actividades, en esta sección se revisan algunos de los pendientes más evidentes de acuerdo a la conceptualización de la planeación de programas y a la normatividad en la materia que rige en el Distrito Federal.

En un ejercicio integral de planeación se precisa asumir varias etapas para asegurar el cumplimiento de los propósitos que le dan origen. El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), dependiente de la CEPAL, identifica tres funciones básicas de la planificación:<sup>47</sup>

- “La primera, **prospectiva**, busca ilustrar las perspectivas a mediano y largo plazos para el conjunto de los ciudadanos, clarificar las alternativas de decisión de las autoridades públicas y explorar nuevas estrategias económicas y sociales.
- La segunda apunta a mejorar la **coordinación de las políticas públicas** y admite dos dimensiones principales: una, la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita concertar sobre distintos temas y, otra, la coordinación que debe realizarse al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados.
- La tercera función, **evaluación**, constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública... Este modelo que se orienta a los resultados de la gestión también involucra distintas dimensiones de la evaluación: dentro del propio aparato gubernamental, en su relación con el parlamento y, de manera más general, con la ciudadanía.”

En este contexto, el PDHDF constituye un instrumento marco de prospectiva en materia de derechos humanos que desarrolla la visión que sobre los derechos humanos debiera alcanzarse en el largo plazo para la ciudad y define políticas públicas específicas e instrumentos de coordinación necesarios entre órdenes de gobierno y el sector social, así como las bases para la evaluación de su cumplimiento a través

<sup>47</sup> CEPAL-ILPES, *Funciones básicas de la planificación económica y social*, Juan Martín; Serie Gestión Pública No. 51, 2005.

de indicadores; si bien, será a través del Órgano de Seguimiento y Evaluación que se deberán precisar y concretar las distintas dimensiones del seguimiento.

#### SEGUIMIENTO A PROGRAMAS ANUALES

La concreción paulatina del PDHDF se dará a través de las acciones específicas que se instrumenten año con año, por ello es necesario hacer el seguimiento de su cumplimiento anual, que se plasma en los Programas Operativos Anuales.

El marco normativo local, establece en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal,<sup>48</sup> que: “La planeación tendrá como ejes rectores el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial y **vinculará la programación y la presupuestación para concretar los objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo.**”

Los instrumentos para la concreción de las estrategias son precisamente los programas operativos anuales:<sup>49</sup>

*“Programa Operativo Anual (POA).-* Instrumento que traduce los lineamientos generales de la planeación del desarrollo económico y social del Distrito Federal en objetivos y programas prioritarios concretos a desarrollar en el corto plazo, de conformidad con los lineamientos plasmados en el PGD-DF, definiendo responsables, temporalidad y especialidad de las acciones. Para lo anterior se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.”

Particularmente, como ya se comentó en la sección segunda, la implementación de corto plazo del PDHDF requiere de la incorporación de las acciones definidas para 2010 en los POAs de las entidades responsables, incluyendo:

- i. Especificación detallada de actividades sustantivas.
- ii. Especificación de actividades para la implementación de las estrategias transversales de corto plazo sobre participación de la sociedad civil, coordinación, cultura de derechos humanos, transparencia, sustentabilidad y exigibilidad.
- iii. Establecimiento de metas para las actividades sustantivas.
- iv. Requerimientos presupuestales para llevar a cabo todas las actividades programadas.

Las líneas estratégicas de acción de corto plazo ya quedaron plasmadas en el PDHDF, con sus responsables respectivos, se requiere solamente que cada entidad responsable especifique las actividades sustantivas para llevarlas a cabo, con el necesario nivel de detalle que permita presupuestarlas. Por supuesto, este proceso detallado de programación-presupuestación deberá producirse año por año.

<sup>48</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de enero de 2000, Art. 3.

<sup>49</sup> Secretaría de Finanzas, Subsecretaría de Egresos, *Manual de Programación-Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2009*, Octubre de 2008.

## MÉTODOS DE SEGUIMIENTO

El seguimiento de los programas se desarrolla mediante herramientas específicas. En diversos países del mundo y recientemente en México, tanto a nivel federal como local,<sup>50</sup> se están estableciendo sistemas de gestión del desempeño basados en resultados, que consideran los siguientes propósitos:<sup>51</sup>

- i. Vincular los programas presupuestarios y los objetivos estratégicos de dependencias y entidades con los planes y programas de mayor jerarquía;
- ii. Implantar matrices de indicadores como una herramienta de planeación estratégica para los programas presupuestarios que genere los indicadores, estratégicos y de gestión, que permitirán evaluar el logro de los resultados;
- iii. Mejorar la programación para orientarla a resultados, e
- iv. Incentivar una nueva dinámica organizacional al interior de las dependencias y entidades, vinculando las unidades y áreas responsables de la planeación, programación, presupuesto y evaluación, con las unidades administrativas encargadas de los programas presupuestarios.

Usualmente los sistemas de gestión de desempeño y los indicadores correspondientes<sup>52</sup> se desarrollan utilizando una metodología de marco lógico,<sup>53</sup> la cual es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos, con énfasis en la orientación por objetivos y la orientación hacia grupos beneficiarios.

El PDHDF requiere contar con un sistema completo de monitoreo que deberá aprobarse en el seno del Comité de Seguimiento y Evaluación; si bien, a continuación se presenta una propuesta general que se encuentra en proceso de desarrollo.

### *Esquema preliminar de monitoreo del PDHDF*

Como parte de sus actividades el Comité Coordinador del Diagnóstico-Programa estableció un grupo de trabajo con la Secretaría de finanzas del GDF para avanzar en el desarrollo del presupuesto con perspectiva de derechos humanos. El grupo de trabajo incorpora especialistas que han iniciado propuestas para la labor de monitoreo del PDHDF; en esta sección se ofrece un resumen de una primera propuesta<sup>54</sup>

<sup>50</sup> Op. cit., *Manual de Programación-Presupuestación*: “El Gobierno del Distrito Federal implementará una primera etapa del Presupuesto basado en Resultados para el 2009, mismo que en los años subsecuentes se seguirá perfeccionando. Este proyecto tiene como interés principal lograr la eficiencia en el gasto público, así como una asignación que brinde beneficios más tangibles a la ciudadanía... La presupuestación por resultados se basa en la total orientación de la acción del gobierno hacia los resultados que la ciudadanía espera obtener y no en los insumos o en las acciones que los servidores públicos necesitan o realizan cotidianamente para cumplir sus obligaciones. Por lo tanto, las categorías que conforman la estructura por resultados y subresultados no describen dichos insumos o acciones que llevan a cabo las UR's, sino los resultados que esperan lograrse en beneficio de los ciudadanos. Esta es una diferencia significativa con la clasificación programática, en la medida en que el enfoque se centra en la generación del “valor público” y en la atención al individuo y/o a su comunidad.”

<sup>51</sup> A nivel federal, el 17 de julio 2007 se publicaron los Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008, que establecen que: “La integración del PPEF 2008 se realizará en el marco del presupuesto basado en resultados (PbR) y del sistema de evaluación del desempeño (SED) previsto en los artículos 2 fracción LI, 111 y Sexto Transitorio de la Ley de Presupuesto.”

<sup>52</sup> Los indicadores de gestión deben cubrir las siguientes dimensiones del desempeño: (i) Eficacia - grado de cumplimiento de los objetivos; (ii) Eficiencia - relación entre los productos y servicios generados con respecto a los insumos o recursos utilizados; (iii) Calidad - atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos del programa; (iv) Economía - capacidad del programa o de la institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros.

<sup>53</sup> CEPAL, *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Serie Manuales No. 42, julio 2005.

<sup>54</sup> Elaborada por GESOC.

de diseño del “Esquema de Monitoreo y Evaluación del PDHDF”, basada en la experiencia y literatura internacionales y en las características particulares de las prácticas programático-presupuestales del GDF.

El objetivo principal del Esquema es ofrecer un sistema que facilite el seguimiento de los avances mostrados por las políticas y programas públicos de las distintas entidades responsables para dar cumplimiento al PDHDF. Para lograr lo anterior, el Esquema debe ofrecer información que permita:

1. Identificar el conjunto de “Resultados”, “Subresultados”, “Actividades Institucionales” y agentes encargados de las mismas, que contribuyen al cumplimiento (cierre de brecha) de cada derecho o conjunto de derechos identificados en el PDHDF.

2. Identificar indicadores para valorar la progresión mostrada por el conjunto de políticas (largo plazo) y programas (anuales) del GDF en el cumplimiento (cierre de brechas) de los derechos planteados en el PDHDF. Para ello, el Esquema deberá correlacionar los indicadores de derechos humanos planteados en la sección previa, con indicadores de resultado de la gestión gubernamental alineados a cada derecho, e indicadores de gestión que permitan valorar cómo cada actividad institucional contribuye al logro del resultado gubernamental deseado.

En el siguiente recuadro se proponen algunas características a considerar en el desarrollo e implementación del esquema de evaluación y monitoreo del PDHDF.

Rubro	Evaluación	Monitoreo de resultados	Monitoreo de gestión
Objetivo	Valorar progreso general en cumplimiento de DDHH (cierre de brechas)	Valorar contribución de cada “resultado” y “subresultado” gubernamental en los impactos deseados por PDHDF	Valorar contribución de cada actividad institucional (AI) en los resultados
Tipo de indicadores	Indicadores de derechos humanos	Resultados	Gestión
Frecuencia de Informes	Informes trianuales o quinquenales	Informe Anual de “resultados”/ “subresultados” alineados a cada derecho	Informes semestrales de avance de implementación de cada AI
Acción que conlleva	Valoración general de cumplimiento de derechos	Valoración de la contribución anual de cada resultado/ subresultado a cada derecho	Seguimiento de implementación operativa
Principales fuentes de información	Censos Encuestas Evaluaciones realizadas por agentes independientes	Informes/reportes gubernamentales de la Secretaría de Finanzas	Informes/reportes gubernamentales de las Unidades Responsables de las AI

### 34.4 Retos de la implementación del Programa

La implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal es una tarea inmediata que requiere del trabajo conjunto y compromiso indeclinables de todos los actores que intervinieron en su diseño; el verdadero esfuerzo para respetar, promover y finalmente garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal no culmina con el presente documento, antes al contrario, requiere redoblar esfuerzos para hacerlo realidad.

Algunos de los retos que destacan para lograr su apropiada implementación se enlistan a continuación:

1. **COMPROMISO Y CONTINUIDAD INSTITUCIONAL.** Las instituciones involucradas en el proceso del Diagnóstico y del Programa deben reforzar su compromiso para alcanzar los objetivos propuestos en el PDHDF. Se espera que el Gobierno del D.F., multiplique su participación involucrando paulatinamente a todos los funcionarios en una visión de gobierno que ponga a los derechos humanos en el centro de su actuar. El Tribunal Superior de Justicia del D.F., tiene ante sí el enorme reto de llevar a cabo las tareas para mejorar el acceso a la justicia, en coordinación con la Procuraduría General del D.F., Toca a la V Asamblea Legislativa del D.F., el retomar en tiempo y forma un conjunto muy importante de propuestas legislativas contenidas en la agenda derivada de este Programa, especialmente la promulgación de la Ley que permita que los compromisos plasmados adquieran un carácter de Estado. De manera particular, la Comisión de Derechos Humanos del D.F., tendrá que mantener un alto perfil de trabajo, a pesar de los cambios de presidencia que habrán de darse en el corto plazo.
2. **PARTICIPACIÓN PLURAL Y CRECIENTE DE NUEVOS ACTORES.** Para alcanzar una conciencia colectiva sobre la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos para todas las personas que habitan y transitan por la ciudad, es primordial lograr la apropiación del Programa no sólo por parte de los servidores públicos responsables de su ejecución, sino sobre todo de la población a quien está dirigido. En este proceso es de suma importancia continuar con el involucramiento de la sociedad civil organizada y la academia en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en la materia.
3. **NUEVAS INSTITUCIONES.** Como parte de los requerimientos de información pertinente y las necesidades para la planeación sustentable de la metrópoli, se identificó como fundamental la creación de un Instituto de Planeación e Información del D.F., encargado de coordinar la generación de información y la planeación entre las dependencias, delegaciones y los tres órdenes de gobierno. El Instituto permitiría sistematizar adecuadamente el cúmulo de información que requiere la ciudad, en particular para evaluar el cumplimiento en materia de derechos humanos, apoyando en particular a la visibilización de las problemáticas de grupos de población en situación de discriminación y/o exclusión.
4. **CONTINUIDAD DE LOS TRABAJOS PARA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.** Este capítulo del Programa ha presentado un panorama de las acciones realizadas para establecer las bases de un mecanismo de evaluación y seguimiento congruente con la centralidad de los objetivos en materia de derechos humanos que aquí se establecen. A lo largo del capítulo se enumeran las actividades que es necesario llevar a cabo para que el sistema completo funcione adecuadamente. El reto en este caso consiste en asegurar la continuidad de estas acciones y en profesionalizar a los grupos de trabajo que habrán de encargarse de las mismas, donde el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México será central.