

Enrique López

*Exdirector de la Oficina de Derechos Humanos y Memoria,
Ayuntamiento de Madrid*

I. Introducción

La experiencia del Ayuntamiento de Madrid respecto a la elaboración y desarrollo del Plan Estratégico de Derechos Humanos (en adelante, el Plan¹), así como las lecciones aprendidas y retos pendientes, se circunscriben al periodo 2015-2019. Ha supuesto un ejercicio de innovación que, a pesar de la brevedad de la experiencia, constituye una referencia para otras ciudades e instituciones.

En el presente capítulo, abordaremos en primer lugar los aspectos más relevantes del Plan, el proceso participativo y los mecanismos de ejecución, prestando especial atención a cómo pretendía contribuir a hacer realidad el derecho a la ciudad entendido a partir del derecho a la diferencia. En segundo lugar, nos gustaría compartir algunas lecciones aprendidas desde que iniciamos este reto de construir una política de derechos en la ciudad de Madrid, allá por diciembre de 2015. Pese a verse interrumpida la implementación del Plan y la actividad de la Oficina de Derechos Humanos y Memoria tras las últimas elecciones municipales (mayo de 2019), tenemos elementos suficientes para identificar algunos aciertos y errores cometidos, constatar las dificultades existentes y extraer algunas conclusiones y retos pendientes.

Finalmente, nos gustaría que estos aportes sirvieran para motivar a otras ciudades a impulsar sus propios mecanismos y que contribuyeran a mejorar a través de nuestra experiencia otros instrumentos que tengan como objetivo la transversalización de un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas municipales.

Con este Plan, Madrid se sumaba a otras ciudades que desde hace años han venido trabajando activamente en la protección y promoción de los derechos humanos a través de diversos mecanismos. Un primer apunte es que el Ayuntamiento de Madrid, igual que muchísimos otros, llevan tiempo contribuyendo de forma cotidiana a la defensa y promoción de los derechos humanos a través de todas sus políticas y programas. Sin embargo, por primera vez estos se incorporaban como uno de los ejes transversales del Plan de Acción de Gobierno 2015-2019. De la misma forma, era la primera vez que a través de un Plan se pretendía transversalizar **un enfoque basado en derechos humanos, género e interseccionalidad**² (en adelante, enfoque DH-GI) en las políticas municipales.

El Plan Estratégico de Derechos Humanos ha sido un ejercicio de innovación que, a pesar de la brevedad de la experiencia, constituye una referencia para otras ciudades e instituciones.

1. Véase: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Derechos-Humanos-y-Memoria/Derechos-Humanos-Madrid-ciudad-de-derechos/El-Plan-Estrategico-de-Derechos-Humanos-del-Ayuntamiento-de-Madrid-2017-2019-?vgnextfmt=defult&vgnextchannel=a3e14e82b1d11610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextoid=a3e14e82b1d11610VgnVCM2000001f4a900aRCRD>.
2. El enfoque de interseccionalidad permite examinar cómo diferentes categorías de discriminación construidas social y culturalmente, interactúan y se interrelacionan contribuyendo a la discriminación de determinadas personas, la denominada *discriminación múltiple*.

Secciones	Metas
1. Una ciudad que contribuye a garantizar los derechos civiles y políticos.	Meta 1: Derecho a la participación, información, transparencia y rendición de cuentas.
	Meta 2: Derecho a una seguridad centrada en los derechos humanos.
	Meta 3: Derecho a la libertad de conciencia, religión, opinión y manifestación.
	Meta 4: Derecho a la libertad de reunión, asociación y manifestación.
	Meta 5: Derecho a la verdad, justicia y reparación.
2. Una ciudad comprometida contra la discriminación y la violencia.	Meta 6: Derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y violencia.
	Meta 7: Derecho de las personas LGTBIQ a una vida libre de discriminación y violencia.
	Meta 8: Derecho de migrantes, refugiadas, víctimas de trata y minorías a una vida libre de discriminación y violencia.
	Meta 9: Derecho de las niñas, niños y adolescentes a una vida libre de discriminación y violencia.
	Meta 10: Derecho de las personas con diversidad funcional a una vida libre de discriminación y violencia.
	Meta 11: Derecho de las personas mayores a una vida libre de discriminación y violencia.
3. Una ciudad que contribuye a garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales.	Meta 12: Derecho a la salud, incluida la sexual y reproductiva.
	Meta 13: Derecho a una vivienda digna y adecuada, incluido el derecho a la energía.
	Meta 14: Derecho a recibir cuidados y derechos de las personas cuidadoras. Meta 15: Derecho a una educación de calidad y con contenido de derechos humanos.
	Meta 15: Derecho a una educación de calidad y con contenido de derechos humanos.
	Meta 16: Derecho a un trabajo digno.
	Meta 17: Derecho al agua y a la alimentación suficiente, apropiada y saludable.
	Meta 18: Derecho a la cultura sin discriminación, de calidad y con contenido de derechos humanos.
Meta 19: Derecho a un entorno urbano sostenible, garante de la calidad de vida y la movilidad en la ciudad.	
4. Una ciudad solidaria con otras ciudades y territorios, promotora de un mundo más justo, democrático y sostenible.	Meta 20: Construir una política pública municipal de justicia y solidaridad global con un enfoque basado en derechos humanos.
5. Una ciudad garante de un igual acceso a servicios municipales básicos y de la formación en derechos humanos del personal municipal.	Meta 21: Derecho a un igual acceso a servicios municipales básicos y de proximidad que sean disponibles, accesibles y de calidad.
	Meta 22: Formación en derechos humanos para el personal del Ayuntamiento y entidades de gestión privada.

Ejemplo líneas de acción

- Puesta en marcha de una estrategia sobre participación de niñas, niños y adolescentes en las políticas municipales.

Puesta en marcha del Comité Ético de la Policía Municipal independiente e imparcial, integrado, entre otros, por representantes de la policía y personas externas especialistas en derechos humanos.

Adopción de un Protocolo de relaciones del Ayuntamiento con las confesiones religiosas y las entidades de defensa de las creencias no teístas y ateas o del laicismo y/o la aconfesionalidad de las administraciones públicas.

Revisión del procedimiento municipal sobre cesión de espacio público para el disfrute del derecho de reunión, asociación o manifestación.

Creación, recuperación y/o resignificación de determinados espacios como Lugares de Memoria especialmente significativos (fosas, lugares de represión y privación de libertad, prisiones, cementerios).

Transversalización del enfoque DH-GI en las políticas municipales, a través de la puesta en marcha de la Estrategia de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres.

Adopción de un Protocolo para garantizar los derechos de las personas transgénero y transexuales que trabajan en el Ayuntamiento durante el proceso de transición.

Medidas para garantizar la implementación de la Tarjeta de Vecindad.

Refuerzo del Plan Local de Infancia y Adolescencia de Madrid (2016-2019).

Adecuar los servicios municipales para poder hacer seguimiento y exigir el cumplimiento de las cláusulas sociales incluidas en la Instrucción 1/2016 relativa a la incorporación de cláusulas sociales en los contratos celebrados por el Ayuntamiento de Madrid.

Revisar con enfoque DH-GI el reglamento de funcionamiento de los centros de mayores.

Adopción de planes de promoción de la educación sexual y afectiva con un enfoque DH-GI, tanto en el ámbito educativo como en otros espacios municipales y comunitarios.

Aumento de la oferta de vivienda social pública municipal, con un enfoque DH-GI, que recoja la diversidad de necesidades (de accesibilidad, seguridad, creación de comunidad y redes de apoyo).

Promover la corresponsabilidad en el trabajo de cuidados a través, entre otras medidas, de campañas de sensibilización dirigidas en especial a los jóvenes y hombres. Garantizar la inclusión de educación en derechos humanos en sus propios centros y programas educativos y culturales.

Revisión de los actuales planes de prevención de riesgos laborales para garantizar su adecuada implementación.

Impulso de la implementación del Pacto de política alimentaria urbana de Milán, adoptando medidas para promover sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, resilientes y seguros, y garantizar la gestión y utilización del modo más sostenible posible de los recursos alimentarios naturales.

Impulso de canales para que la vecindad pueda participar en el diseño de al menos el 30% de la programación de los centros culturales municipales, garantizando en especial la participación de las mujeres y personas de colectivos discriminados.

Plan de Calidad del Aire y del Cambio Climático.

Puesta en marcha de un Programa de acogida a defensoras y defensores de derechos humanos.

Estudio de necesidades sociales con enfoque DDHH-GI que permita identificar las brechas de derechos humanos existentes en la ciudad de Madrid, de forma desagregada por distritos y barrios y diversas variables.

Curso sobre el Derecho a una vida libre de violencias y discriminación.

Era la primera vez que a través de un Plan se pretendía transversalizar un enfoque basado en derechos humanos, género e interseccionalidad.

II. El Plan Estratégico de Derechos Humanos: principios orientadores y contenidos

Nuestra experiencia se ha servido del marco conceptual desarrollado por Naciones Unidas, que sitúa los derechos humanos y la equidad de género como fundamento, objetivo e instrumento de las políticas públicas. Precisamente, buscaba reforzar, sobre todo, la actuación municipal frente a las principales carencias de derechos humanos, desigualdad y pobreza que existen en Madrid y que afectan, en especial, a las mujeres y a los grupos más discriminados: LGTBI; minorías étnicas; personas con discapacidad/diversidad funcional; personas mayores; jóvenes; personas con adicciones; población migrante y refugiada; niños, niñas y adolescentes; personas sin hogar; así como las familias más afectadas por la crisis económica o las políticas de austeridad.

En definitiva, el Plan pretendía transversalizar un enfoque basado en derechos humanos en las políticas municipales. Se trataba de garantizar que el Ayuntamiento de Madrid cumple con las obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos en su trabajo diario y cotidiano, en todas las áreas y aspectos que conforman su acción de gobierno.

El Plan fue concebido como una herramienta para hacer efectivo el derecho a la ciudad, incorporando los valores, principios y normas de derechos humanos y, en especial, el principio de no discriminación, obligando al Ayuntamiento a identificar y tomar medidas activas para erradicar o paliar los obstáculos en el ejercicio de los derechos derivados del género y otros factores cuyo cruce genera discriminación múltiple.

Para ello, la articulación del Plan contó con algunos objetivos específicos que servían como ejes transversales:

- a) **Propiciar mecanismos de participación** activa y efectiva de la ciudadanía y en especial de las mujeres y colectivos más discriminados en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas municipales.
- b) Contribución al mejor desarrollo de las capacidades del Ayuntamiento de Madrid para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos: el Ayuntamiento como **garante de derechos**.
- c) **Fortalecimiento de las capacidades** de las personas titulares de derechos para **exigir y reclamar** el cumplimiento de los mismos.

Por último, esa relación con la implementación *del derecho a la ciudad a partir de la diferencia* se comprende mejor si tomamos en consideración los principios orientadores que fundamentaron el Plan: 1) Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, 2) Participación, rendición de cuentas y exigibilidad de derechos, 3) Función social de la ciudad, propiedad urbana y el entorno natural, y por último, de forma más directa, 4) Principio de igualdad y no discriminación.

Los principios de igualdad y no discriminación son normas imperativas del Derecho Internacional que obligan al Ayuntamiento a poner en el centro de sus estructuras, servicios y políticas que garanticen los derechos humanos de todas las personas que habitan en su ciudad, sin

discriminación alguna por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen étnico, nacional, posición o condición social, nacionalidad, estatuto civil, situación familiar, filiación, nacimiento, edad, discapacidad, estado de salud, lugar de residencia, estatus administrativo, orientación o identidad sexual o de género, pertenencia a un grupo, etc.³

Ambos principios obligan al Ayuntamiento a actuar decididamente para hacer realidad la igualdad entre hombres y mujeres en todas las esferas, así como para identificar los obstáculos que, para el ejercicio de sus derechos, sufren ciertos sectores de la población y, en especial, los colectivos más discriminados.

Resumiendo, el Plan obligaba al Ayuntamiento de Madrid a poner todos los medios disponibles, incluidas «medidas especiales de carácter temporal»⁴, para erradicar cualquier forma de discriminación que, de forma directa o indirecta, puedan estar sufriendo las personas que vivan de forma permanente o transitoria en Madrid, garantizando el respeto, protección y efectividad de sus derechos. Con respecto a los contenidos, se puede observar en el siguiente cuadro su estructura, distinguiendo secciones, metas, objetivos estratégicos de cada meta y líneas de actuación.

El Plan fue concebido como una herramienta para hacer efectivo el derecho a la ciudad, incorporando los valores, principios y normas de derechos humanos y, en especial, el principio de no discriminación.

III. El Plan como resultado de un proceso ampliamente participativo

La participación directa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que afectan al día a día de la vida de las personas fue un firme compromiso del anterior equipo de gobierno del Ayuntamiento de Madrid. Desde el principio de nuestro mandato intentamos esforzarnos en poner en marcha instrumentos y procesos participativos. Nuestro objetivo era que una parte sustancial de las políticas municipales se decidieran directamente por la ciudadanía, respondiendo así a un modelo de democracia que hiciera más real y efectivo el **derecho fundamental a la participación política**.

Esta cuestión se torna fundamental cuando hablamos de implementar el derecho a la ciudad a partir del derecho a la diferencia. Sin procesos participativos amplios, sin construcción colectiva, no sería posible avanzar en la implementación del derecho a la ciudad, ni en la cohesión social como eje vertebrador de la misma, ni en la construcción de ciudades que sean auténtica expresión de la *mixtura social* o la diversidad que convive en cada uno de nuestros barrios. Cuando hacíamos hincapié en la trascendencia del proceso participativo, precisamente estábamos poniendo el acento en la importancia de abrir la participación a todos los colectivos y personas de la ciudad para recoger, en lo posible, sus demandas y necesidades, tanto en la elaboración de diagnóstico como de las propias líneas de actuación sectoriales.

Como apuntábamos, el Plan es el resultado de un amplio proceso de participación, lanzado en diciembre de 2015, en el que se implicaron Gobierno local, grupos políticos, las distintas áreas del Ayuntamiento y su plantilla (**proceso participativo interno**), por un lado, y asociaciones, organizaciones de derechos humanos, ONG, movimientos sociales y la ciudadanía (**proceso participativo externo**), por otro. Participaron

3. Los principales motivos de discriminación prohibidos en los Tratados Internacionales de derechos humanos.

4. Términos utilizados por los comités de derechos humanos equivalentes a expresiones como «acción positiva» o «afirmativa».

Los principios de igualdad y no discriminación son normas imperativas del Derecho Internacional que obligan al Ayuntamiento.

en el proceso de elaboración un total de 2.000 personas y 400 entidades, en las más de 100 reuniones y talleres celebrados, o a través de las encuestas realizadas y del cuestionario en la plataforma Decide Madrid⁵. Una vez el diseño inicial del Plan estuvo listo, se publicó en esta plataforma y la gente pudo incluir propuestas y votarlas. Así, cada ciudadano fue invitado a tener una participación real en el Plan desde su inicio hasta el texto final.

El proceso comenzó con la elaboración participada de un **diagnóstico** sobre: 1) las principales vulneraciones de derechos humanos en Madrid; 2) las obligaciones concretas del Ayuntamiento para afrontar tales violaciones; y 3) las fortalezas, debilidades y desafíos que se le presentan a este para cumplir con ellas.

Este diagnóstico sirvió de base documental y fáctica para la articulación de las medidas concretas del Plan, que fue fruto de ese proceso participativo interno y externo anteriormente señalado. Junto con la necesaria asistencia académica, se logró finalmente que el Plan tuviera, por un lado, el rigor y calidad científica requeridas a un documento de este calibre; y, por otro, la necesaria aceptación del tejido asociativo y la ciudadanía involucrada en su diseño.

Entre los principales hallazgos del diagnóstico podríamos destacar, entre otros, la existencia de **importantes obstáculos para garantizar los derechos sociales** y la **falta de cultura ciudadana sobre participación, transparencia y rendición de cuentas**. Ambas cuestiones ponían de relieve las limitaciones u obstáculos con los que se encuentran diversos colectivos para hacer realidad sus derechos en su ciudad. El diagnóstico interpelaba directamente al Ayuntamiento de Madrid para establecer líneas de actuación multisectoriales que garanticen el principio de igualdad y el derecho a no ser discriminados. El Plan debe entenderse como un instrumento fundamental para construir una ciudad que **gestiona su diversidad** desde el enfoque de derechos en todas sus políticas municipales y desde todas sus instancias.

5. La plataforma <https://decide.madrid.es/> cuenta hoy con 350.000 usuarios registrados, incluye procesos de democracia directa tales como iniciativas ciudadanas o presupuestos participativos, y otros procesos como debates ciudadanos, votaciones, encuestas o específicos procesos participativos en asuntos como desarrollos urbanos o aprobación de normativa. La ciudadanía madrileña cuenta con una plataforma abierta y vinculante mediante la cual pueden decidir directamente sobre los asuntos más importantes de la ciudad. Su éxito y su carácter de *software* libre la han convertido en el proyecto de participación ciudadana *on line* más amplio del mundo. Cualquier Gobierno puede instalarla, modificarla y usarla gratuitamente. De hecho, ya la están utilizando ciudades de países como Argentina, Francia, Italia, México, Perú y Colombia.

IV. Los mecanismos para la ejecución y la evaluación del Plan Estratégico de Derechos humanos

El Plan contemplaba la creación de una serie de estructuras para su puesta en marcha y ejecución, por un lado, y su control por parte de la ciudadanía y entidades de derechos humanos, por otro. El principio de participación ciudadana, presente desde el inicio del Plan, adquiere también especial relevancia en todo el proceso de rendición de cuentas sobre su efectiva implementación por parte del Ayuntamiento.

De entrada, tras la aprobación del plan, se creó una **Oficina de Derechos Humanos y Memoria**, inscrita en la tercera Tenencia de Alcaldía. Su finalidad era la de coordinar e impulsar las medidas del Plan; medidas cuya ejecución era competencia de las diferentes áreas de gobierno del Ayuntamiento de Madrid.

En segundo lugar, se creó la **Mesa de Derechos Humanos**, órgano colegiado de seguimiento del Plan por parte del Ayuntamiento. La Mesa estaba presidida por la Tercera Tenencia de Alcaldía y de ella formaba

parte un representante de cada una de las áreas de gobierno y de aquellos organismos del Ayuntamiento con responsabilidades en las materias propias del Plan.

Entre sus funciones destacaba la aprobación de los **programas operativos**⁶ elaborados por las áreas de gobierno para los tres años de vigencia del Plan. Una vez aprobados, estos programas –que contenían las actividades que cada área se comprometía a realizar para cumplir con las líneas de acción del Plan– se publicaron a los efectos de transparencia y rendición de cuentas por parte de entidades de derechos humanos y la ciudadanía.

Para llevar a cabo adecuadamente la tarea de evaluación y control de la implementación del Plan se diseñó un **sistema de indicadores**⁷ (estructurales, de esfuerzo y de resultado), basado en las obligaciones derivadas de la normativa estatal e internacional al respecto. La Mesa de Derechos Humanos elevaba la propuesta de dicho sistema de indicadores, que posteriormente fue asumido por las entidades de derechos humanos.

El principio de participación ciudadana, que vertebra todas las fases del Plan, necesariamente, debía estar presente también a la hora de su evaluación. En este sentido, se creó el **Foro de los Derechos Humanos**⁸ como instrumento de participación ciudadana y de colectivos de defensa de los derechos humanos en la implementación y evaluación del Plan. El objetivo era dotar a la ciudad de Madrid de un canal continuo de participación de los movimientos sociales en la ejecución y cumplimiento del Plan. El Foro funcionaba a través de sesiones plenarios, así como de aquellas mesas y grupos de trabajo que se crearon para facilitar y mejorar sus trabajos.

En cuanto **canal de comunicación** entre el Ayuntamiento y las entidades de defensa de los derechos humanos, el Foro contribuyó a la creación y puesta en marcha del sistema de indicadores de derechos humanos y, además, participó activamente en las tareas de elaboración de informes anuales relativos al grado de cumplimiento del Plan. Asimismo, se preveía su participación en la elaboración del informe de evaluación final previsto para 2019, que no llegará a realizarse como se apuntó, brevemente, en la introducción.

Finalmente, desde la Oficina de Derechos Humanos y Memoria debían elaborarse, previo proceso de participación de todos los actores implicados dentro del Ayuntamiento y del tejido asociativo y entidades de derechos humanos, los **informes anuales de seguimiento**⁹ de las actuaciones efectivamente llevadas a cabo (2017 y 2018). Estos informes cumplían con los objetivos de: 1) conocer el grado de ejecución de las acciones previstas; 2) servir de herramienta al Ayuntamiento para evaluar el alcance, idoneidad y calidad de las acciones realizadas; y 3) introducir mejoras para futuras planificaciones.

Dado que el Plan ha perdido su vigencia antes del plazo previsto, tampoco será posible contar con el **informe de evaluación final**, que debía elaborar la Oficina de Derechos Humanos y Memoria, contando nuevamente con la participación activa de todos los sectores implicados del Ayuntamiento.

6. https://www.madrid.es/UnidadWeb/NxC/MemoriaDerechos/Derechos_Humanos/ContenidosGenericosDDHH/ficheros/AnexoIIIProgramasOperativos.pdf.

7. El sistema de indicadores para el seguimiento del Plan Estratégico de Derechos Humanos, fruto del trabajo de las entidades del Foro de Derechos Humanos, fue aprobado por la Mesa de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid en su sesión de 20 de abril de 2018. Se trata de un sistema muy exhaustivo, que distingue entre diferentes niveles de indicadores (estructura, esfuerzo político, resultado y disfrute de derechos), y que va a servir no solo para los informes de seguimiento del Plan, sino para que el Ayuntamiento pueda mejorar los indicadores de sus políticas de gobierno y su sistema de recogida, gestión y publicación de datos. Véase: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Derechos-Humanos-y-Memoria/Derechos-Humanos/Madrid-ciudad-de-derechos/El-sistema-de-indicadores-del-Plan-Estrategico-de-Derechos-Humanos/>.

8. El Foro de Derechos Humanos es órgano temático permanente de articulación de la participación de la sociedad civil en el seguimiento, evaluación y control de las políticas de derechos humanos implementadas por el Ayuntamiento de Madrid. Para más información sobre sus funciones, composición, participación y funcionamiento, véase: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Derechos-Humanos-y-Memoria/Derechos-Humanos/Madrid-ciudad-de-derechos/El-Foro-de-Derechos-Humanos-del-Ayuntamiento-de-Madrid/?vgnxtfmt=default&vgnnextchannel=fdfc70a997a21610VgnVCM2000001f4a900aRCD&vgnnextoid=fdfc70a997a21610VgnVCM2000001f4a900aRCD>.

9. Véase: https://www.madrid.es/UnidadWeb/NxC/MemoriaDerechos/Derechos_Humanos/PublicacionesDDHH/InformesPlanEstrategico/FicherosInformesPlanEstrategico/InformeSeguimientoPEDH2017.pdf.

V. Lecciones aprendidas y retos pendientes

Como apuntábamos anteriormente, tres años después de echar a andar esta iniciativa, podemos extraer algunas lecciones tanto del proceso de elaboración como de la implementación. Fundamentalmente, pretendemos señalar algunas de las dificultades identificadas, compartidas seguramente por otras experiencias en marcha, así como señalar algunos de los elementos que podríamos considerar acertados y otros que en futuras ocasiones evitaríamos o reformularíamos. Los puntos analizados son los siguientes:

Nuestro objetivo era que una parte sustancial de las políticas municipales se decidieran directamente por la ciudadanía.

Sin procesos participativos amplios, sin construcción colectiva, no sería posible avanzar en la implementación del derecho a la ciudad.

- **Creación de la Oficina de Derechos Humanos y Memoria.** El Plan surge como respuesta a la pregunta ¿cómo puede el Ayuntamiento de Madrid mejorar su actuación para continuar contribuyendo a hacer realidad los derechos humanos en su ciudad? En 2015 con el cambio de Gobierno municipal se reestructuraron las áreas. Se creó el Área de Gobierno de Derechos Sociales y Equidad con las competencias propias para ejecutar todas las políticas en estos ámbitos que abarcan los derechos de las personas mayores, infancia, diversidad funcional, vivienda, empleo, servicios sociales, etc. Una opción posible pasaba por desplegar la política de derechos humanos desde esta área. Sin embargo, nuestro objetivo no era únicamente desarrollar las políticas sociales y de equidad desde una perspectiva de derechos. Como ya se apuntó, nuestro objetivo principal era transversalizar ese enfoque DH-GI a todas las políticas y actuaciones municipales, y con esta finalidad se creó la Oficina de Derechos Humanos y Memoria, dependiente de una Tenencia de Alcaldía, al margen de cualquier área de gobierno, con competencias delegadas para el impulso, implementación y evaluación del Plan. Por otro lado, junto a las competencias delegadas en materia de derechos humanos, se delegaron competencias para el diseño y ejecución directa de políticas públicas de memoria democrática. Consideramos un acierto la opción de crear una Oficina que impulse el cumplimiento del Plan por parte de las áreas de gobierno (con competencias exclusivas en la ejecución de las actuaciones comprendidas en el Plan y con partidas presupuestarias asignadas a tal efecto).
- **Dotación presupuestaria y estructura.** Si antes hacíamos referencia al hecho de que la ejecución de las actuaciones recogidas en el Plan era competencia de cada área de gobierno y remarcábamos como un acierto que el impulso y la implementación dependiera de la Oficina de Derechos Humanos, haciendo funciones de *vigilancia* del cumplimiento de actuaciones, en nuestra experiencia, ha resultado fundamental tener una partida presupuestaria propia y una estructura mínima de unidad administrativa destinadas exclusivamente al funcionamiento de la Oficina y la ejecución de sus propios fines y objetivos. La dotación presupuestaria, fundamentalmente, tenía dos objetivos: 1) Realizar actuaciones propias en la promoción y sensibilización en derechos humanos –actos, conferencias, talleres, etc.– como parte del compromiso global del Ayuntamiento con la defensa y promoción de los derechos humanos. Tener recursos nos ha permitido organizar actividades con motivo del día internacional de los derechos humanos o campañas contra el racismo y las discriminaciones y apoyar actividades de otras áreas de gobierno o de organizaciones sociales. 2) Asumir la ejecución de acciones en materias comprendidas en lo que podríamos denominar «competencias residuales», es decir, aquellas que no están

expresamente atribuidas a otras áreas de gobierno. Concretamente, nos ha permitido actuar en el ámbito de los derechos a la libertad de conciencia, religión, opinión y expresión y, principalmente, el derecho a la verdad, justicia y reparación, competencias delegadas expresamente en la Tercera Tenencia de Alcaldía para diseñar acciones y ejecutarlas desde la propia Oficina.

- **Diagnóstico y participación.** Sin duda, este proceso previo de elaboración de un diagnóstico abierto a los colectivos de la ciudad y la propia Administración local ha sido determinante en la elaboración del Plan. Los hallazgos resultantes del contenido tienen un enorme valor para construir las políticas públicas con enfoque DH-GI. Toda esta información, aportaciones, documentación (abundante y compleja) nos ha permitido detectar las principales carencias de derechos humanos, analizando sus causas y consecuencias. Por último, ha resultado fundamental para conocer la capacidad institucional, los recursos municipales con los que contamos (normativos, materiales, humanos), los servicios, programas, políticas y buenas prácticas. De ahí la importancia de articular el proceso participativo también en el seguimiento y control de la ejecución de las acciones previstas en el Plan y la subsiguiente creación del Foro de Derechos Humanos, un foro sectorial para la participación de las entidades de defensa de los derechos humanos que trabajan en la ciudad de Madrid. Hasta la fecha forman parte del mismo más de 150 entidades, con un elevado nivel de implicación, aunque siempre muy dependiente de los recursos y personas con que cuentan las propias entidades.
- **Informe sobre las competencias municipales.** Otro elemento imprescindible que precedió a la elaboración de los contenidos del Plan fue la realización de un informe técnico-jurídico sobre el marco competencial. Una cuestión central a la hora de abordar la propuesta de líneas de actuación concreta. En este sentido, optamos –con buen criterio, a nuestro juicio– por establecer acciones de competencia directa del Ayuntamiento, junto a acciones de promoción en otras administraciones públicas, lo que permite incidir indirectamente en la promoción de los derechos humanos de nuestros vecinos y vecinas. Esta cuestión se concreta en el Plan distinguiendo en las líneas de actuación dos apartados: 1) de competencia directa del Ayuntamiento y 2) para promover ante otras administraciones o instituciones. Estas últimas se concretaban, fundamentalmente, en el ámbito de las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales por diversos cauces y en la actividad del Pleno del Ayuntamiento a través de las proposiciones o mociones de los grupos políticos. Por supuesto, eran objeto de seguimiento igual que todas las líneas de actuación aunque, obviamente, no era posible establecer mecanismos de control sobre el cumplimiento de la medida promovida ante otra administración o institución, competente para su implementación y ejecución.
- **Armonización con otros planes y programas transversales.** Desde 2015 el Ayuntamiento de Madrid ha puesto en marcha numerosos planes, programas o estrategias que se vienen desarrollando en las áreas y organismos del Ayuntamiento de Madrid (Madrid Ciudad de los Cuidados, Estrategia de Alimentación Saludable y Sostenible, Plan Local de Infancia y Adolescencia, Plan Impulso de Consumo Sostenible, Proyecto MARES, etc.). La trans-

El proceso comenzó con la elaboración participada de un diagnóstico sobre el estado de los derechos humanos en Madrid.

El Plan debe entenderse como un instrumento fundamental para construir una ciudad que gestiona su diversidad desde el enfoque de derechos en todas sus políticas municipales y desde todas sus instancias.

versalidad que define al Plan Estratégico de Derechos Humanos hace que sus metas, objetivos y líneas de acción entren en conexión con otros planes, de ahí que una eficaz coordinación sea garantía de éxito en su desarrollo y puesta en marcha. En esta primera experiencia hemos aprendido la importancia práctica que tiene armonizar estos planes y establecer mecanismos de cooperación. Es un elemento fundamental que habrá que tener en cuenta para futuras experiencias. En nuestro caso, desde el Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social, se puso en marcha un mecanismo de coordinación entre los diferentes planes y programas municipales que ha ido funcionando pese a la complejidad de los planes y las dificultades que nos encontramos en las áreas de gobierno volcadas en la ejecución de sus proyectos.

- **Elaboración de indicadores.** El sistema de indicadores se elaboró después de la aprobación y puesta en marcha del Plan. Sin detenernos en el contenido del sistema de indicadores, constatamos que hubiese resultado más operativo elaborar estos de forma paralela a la del propio Plan, es decir, a la construcción de metas y objetivos estratégicos. Esto nos hubiera permitido llevar a cabo el seguimiento del Plan en un momento temporal más cercano al desarrollo de las propias políticas del mismo. La posterior construcción de un sistema de indicadores, donde también se utilizó la premisa participativa que presidió la propia creación del Plan, dilató en exceso el tiempo hasta que se pudo realizar la primera evaluación a finales de 2018.
- **Sistema de recogida de la información.** Una de las carencias más importantes que nos hemos encontrado ha sido la inexistencia de un sistema de transferencia de información entre las áreas de gobierno y la Oficina de Derechos Humanos. La información desagregada y sistematizada sigue siendo un reto pendiente. Los datos cuantitativos y cualitativos son insuficientes para conocer los avances u obstáculos en el cumplimiento del Plan. En nuestra experiencia se ha reproducido un deficiente sistema de fichas que, de alguna forma, ha ido saturando a las áreas de gobierno y en la práctica se ha traducido en una dificultad para acceder a esta información; y falta de concreción y precisión, así como de información de contraste, en los datos proporcionados por las áreas y organismos involucrados. Indudablemente, uno de los retos que deberíamos afrontar de inmediato es el diseño de un sistema de recogida, gestión y publicación de datos del Ayuntamiento de Madrid. En otras experiencias como Ciudad de México cuentan con un sistema específicamente creado para el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos.
- **Interlocución con las áreas de gobierno.** Muy vinculado a lo apuntado en el anterior apartado está la importancia de tener puntos focales en las distintas áreas de gobierno y organismos del Ayuntamiento de Madrid implicados en el Plan Estratégico de Derechos Humanos. En primer lugar, es fundamental la designación de interlocutores permanentes implicados en el impulso y ejecución de las actuaciones de su competencia que están contenidas en el Plan. Estos puntos focales deberían ser preferiblemente permanentes, que permitan una interlocución operativa entre la Oficina y el área de gobierno correspondiente. No se trata de la interlocución *directiva* que se desprende de las funciones atribuidas a la Mesa de Derechos Humanos como órgano colegiado de seguimiento del Plan por parte del Ayuntamiento. Como prueba de ello, a las reuniones de la Mesa asistieron en algunas ocasiones los propios concejales delegados en

representación de su área. En segundo lugar, interlocutores con formación específica en los contenidos del Plan y un grado de sensibilización con el enfoque de derechos humanos. Un escenario óptimo, pero difícilmente viable por cuestiones presupuestarias y de personal –al menos en el Ayuntamiento de Madrid– sería que estos puntos focales o interlocutores estuvieran integrados en la estructura de la Oficina de Derechos Humanos.

Esta interlocución ha tenido un papel fundamental para el diseño del Plan. Es decir, el proceso de participación interno, con la fase de devolución de cada área de gobierno de los contenidos que implicaban su actuación, ha sido determinante en el resultado. Uno de los aciertos ha sido la concreción de metas y líneas de actuación de las que se apropiaron plenamente las áreas competentes de su ejecución a través de las reuniones bilaterales y el intercambio continuo de propuestas entre el área y la Oficina.

- **Foro de Derechos Humanos.** A la hora de valorar los aciertos o éxitos del Plan es imprescindible hacer mención especial a la creación de este Foro. En nuestra experiencia, ha sido un auténtico hito poner en marcha, por primera vez en nuestra ciudad, un organismo de participación de la sociedad civil en las políticas de derechos humanos. El Foro pretende profundizar en la filosofía de participación ciudadana que caracteriza el enfoque de derechos humanos, constituyéndose como el canal de interlocución directa entre el Ayuntamiento y las entidades y colectivos de defensa de derechos humanos que lo integran.
- **Presupuesto con enfoque de DH-GI.** Una de las cuestiones que en el futuro debería llevarse a cabo desde AG Economía y Hacienda sería la elaboración del presupuesto con enfoque de DH-GI. Pese a los esfuerzos, no ha sido materialmente posible. Sin embargo, los presupuestos sí tienen un informe de impacto de género que consideramos un elemento muy positivo.
- **Formación en derechos humanos.** Una de las cuestiones más relevantes que en el Plan se recoge como una obligación transversal es la formación en derechos humanos en el Ayuntamiento y entidades privadas de gestión. Por primera vez se han incluido en el Plan Anual acciones formativas que tienen como objetivo favorecer el desarrollo de una cultura de los derechos humanos entre los empleados públicos (y personal de las entidades y empresas que prestan servicios públicos), en especial de quienes tienen responsabilidades en servicios relacionados con derechos humanos de la ciudadanía de Madrid.

Para llevar a cabo adecuadamente la tarea de evaluación y control de la implementación del Plan se diseñó un sistema de indicadores.

VI. Conclusión

Con sus errores y aciertos, algunos apuntados en este artículo para el debate, la apuesta política del Ayuntamiento por convertir Madrid en una ciudad de los derechos humanos tenía en este Plan su principal manifestación. Los derechos humanos no son algo ajeno, ni allende a nuestras fronteras. Se desarrollan en el día a día, en nuestras calles, barrios, distritos y centros de trabajo. Respetarlos y promocionarlos forma parte de nuestro modelo de ciudad y de democracia pues no entendemos esta sin la inclusión de los derechos humanos. De ahí nuestra apuesta por construir Madrid como modelo de ciudad de los derechos pese a que, temporalmente, haya quedado paralizada.

