

# Evaluación de diseño y resultados del presupuesto con enfoque de derechos humanos (2011-2013)

15 de enero de 2014



INFORME FINAL

# ÍNDICE

---

<b>1. Presentación</b> .....	3
<b>2. Marco conceptual</b> .....	6
2.1. Antecedentes en América Latina y México.....	6
2.2. Conceptos básicos.....	10
2.3. Breve deliberación teórico – metodológica sobre procesos de implementación de políticas públicas y PbR.....	13
2.4. Consideraciones institucionales y normativas de un presupuesto con enfoque de derechos humanos para la capital del país.....	16
<b>3. Análisis de la relación entre PbR, PCEDH y PDHDF</b> .....	20
3.1. Metodología.....	22
3.2. Análisis operativo: dos ejemplos representativos .....	26
3.2.1. Análisis para el primer criterio: mayor número de Líneas de Acción del PDHDF .....	26
3.2.2. Análisis para el segundo criterio: .....	28
mayor ejercicio proporcional del presupuesto	
3.3. Procesos de elaboración e implantación.....	32
3.3.1. Derechos humanos y PbR .....	33
3.3.2. Marco de Política Pública .....	35
3.3.3. Vinculación de Líneas de Acción con Actividades Institucionales .....	35
3.3.4. Avances en la implementación desde la perspectiva presupuestal .....	36
3.4. Evaluación.....	39
3.4.1. Análisis del diseño: elaboración del PCEDH (CAPACIDADES) .....	39
3.4.1.1. Principales alcances .....	44
3.4.1.2. Principales restricciones .....	46
3.4.2. Análisis del proceso .....	48
3.4.2.1. MEJORÍA: desempeño de las entidades vinculadas al PDHDF .....	48
3.4.2.1.1. Principales alcances .....	51

3.4.2.1.2. Principales restricciones.....	52
3.4.2.2. CONSISTENCIA: relación entre resultados esperados y las demandas ciudadanas en la materia.....	53
3.4.2.2.1. Principales alcances .....	58
3.4.2.2.2. Principales restricciones.....	59
3.4.3. Análisis de los resultados .....	60
3.4.3.1. EFICACIA: tendencias en el logro de los objetivos del PDHDF a partir del ejercicio presupuestal.....	60
3.4.3.1.1. Principales alcances .....	62
3.4.3.1.2. Principales restricciones.....	62
3.4.3.2. RETROALIMENTACIÓN: Mecanismos de seguimiento .....	63
3.4.3.2.1. Principales alcances .....	64
3.4.3.2.2. Principales restricciones.....	65
<b>4. Análisis presupuestal .....</b>	<b>66</b>
4.1. Insumos informativos .....	66
4.2 Solicitud de enlace y comunicación con dependencia responsable.....	67
4.3. Seguimiento.....	67
4.4. Aspectos legales sobre las responsabilidades de la Secretaría de Finanzas del DF en el tema de Presupuesto con Enfoque de Derechos Humanos .....	68
4.5. Observaciones en torno a la disponibilidad de información de tipo presupuestal vinculada a las Líneas de Acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal .....	72
<b>5. Conclusiones.....</b>	<b>84</b>
<b>6. Propuestas.....</b>	<b>91</b>
<b>7. Bibliografía.....</b>	<b>95</b>

## ANEXOS

### Anexo I. Relación de entrevistas

- A. Ámbito de Vivienda
- B. Ámbito de Salud
- C. Ámbito general, presupuestal y organizativo

### Anexo II. Guiones de entrevistas

### Anexo III. Principales hallazgos en el ámbito del Derecho a la Vivienda

### Anexo IV. Principales hallazgos en el ámbito del Derecho a la Salud

### Anexo V. Principales hallazgos en el ámbito general, presupuestal y organizativo

### Anexo VI. Información proporcionada por el INVI a través de solicitud pública

### Anexo VII. Información proporcionada por la Secretaría de Salud a través de solicitud pública

### Anexo VIII. Líneas de acción de los ámbitos de Vivienda y de Salud

### Anexo IX. Programa de formación para servidoras y servidores públicos (2011): Los DDHH, fundamento básico para el diseño de políticas públicas del Gobierno del Distrito Federal. Programación, presupuestación e implementación desde el enfoque de DDHH

### Anexo X. Documento elaborado por la Organización Casa y Ciudad: “La política de vivienda en el DF con perspectiva de DDHH ¿un intento fallido?”

### Anexo XI. Reglas de Operación INVI

Anexo XI.1. Modificaciones (acuerdo INVI45ORD2048) Marzo 2010

Anexo XI.2. Modificaciones (acuerdo INVI46ORD2091) Mayo 2010

### Anexo XII. Cuaderno de trabajo, 2011 (GESOC A.C.): Programación y Presupuestación basada en Resultados con perspectiva de Derechos Humanos en el Distrito Federal

### Anexo XIII. Indicadores de Derechos Humanos SEDUVI

### Anexo XIV. Marco de Política Pública INVI – Capacitación y sensibilización en DDHH

### Anexo XV. Manual de Programación – Presupuestación para la formulación del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (2011) – Anexo 4 (Formato Derechos Humanos)

### Anexo XVI. Oficio EVALÚA DF a Secretaría de Finanzas

### Anexo XVII. Carta de Consultores a Consejeros de EVALÚA DF

# 1. PRESENTACIÓN

---

Por encargo del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA DF), durante el último trimestre del 2013 el equipo consultor responsable de este trabajo, coordinado por Flavio Lazos<sup>1</sup>, llevó a cabo la evaluación de diseño y resultados del Presupuesto con Enfoque de Derechos Humanos (PCEDH) 2011 – 2013 que aquí se presenta.

En referencia a los términos publicados por el Consejo, en julio del mismo año se presentó una propuesta técnica con una estrategia metodológica para desarrollar el objetivo general y los específicos de este trabajo.

En relación con dicha estrategia, durante la primera quincena de octubre se llevó a cabo el trabajo de gabinete planteado (revisión de la literatura, reportes y diagnósticos del tema<sup>2</sup>) con un detallado análisis documental y estadístico de las dimensiones legal, institucional y organizacional del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) y del PCEDH.

A partir de la segunda quincena de octubre se dio inicio al trabajo de campo para la obtención de información directa a través de entrevistas y de grupos focales (*focus group*) con personajes clave del gobierno central, las entidades representativas, así como las organizaciones sociales y civiles involucradas temáticamente (cuya relación se encuentra

---

<sup>1</sup> [Flavio Lazos Garza](#) (México DF, 1963) es Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Azcapotzalco, 1987) con estudios de Maestría en Antropología Social en la Universidad Iberoamericana (1991) y especializaciones en Análisis Político y Teoría de Escenarios (1996); Políticas Públicas Estatales y Municipales (1997); Gobierno y Políticas Públicas (1998); y Negociación, Mediación y Construcción de Acuerdos (2013). Tiene un amplio recorrido como activista en organizaciones sociales y civiles; ha sido docente en diversas instituciones y en los últimos años se ha dedicado a la consultoría y asesoría en políticas públicas y desarrollo local. Fue coordinador de la Licenciatura en Gobierno y Finanzas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Región Centro en el estado de Aguascalientes (2010 – 2013); Director de Fundar, Centro de Análisis e Investigación (2009 – 2010) y de Locallis, Especialistas en desarrollo local (2002 – 2009). Armó un equipo consultor *ad hoc* para esta evaluación con especialistas en Análisis Presupuestal ([Gabriel Farfán](#)), Sociología ([Cecilia Peraza](#)) y Derecho ([Roberto Verdugo](#)).

<sup>2</sup> Más allá de la documentación consultada para la elaboración del marco teórico (referida en la Bibliografía), para este primer momento del trabajo de gabinete se revisó exhaustivamente el PDHDF y su correspondiente Ley; se analizó la información proporcionada por la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF. En concreto, el reciente informe sobre “La presupuestación del PDHDF: una mirada al ejercicio del GDF” realizado por encargo de dicha instancia a través de una Consultoría para el Análisis Presupuestal del PDHDF (Mayo, 2012). Se analizó también el Manual de Programación – Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2013 y el Manual operativo para servidoras y servidores públicos “Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos”. Asimismo, se dispuso de la documentación elaborada por GESOC A.C. “Modelo General para la Elaboración del Presupuesto del Gobierno del Distrito Federal con Enfoque de Resultados, Derechos y Género” y la “Programación y presupuestación basada en resultados con perspectiva de Derechos Humanos en el Distrito Federal” (2011). Por parte de la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal se obtuvo la publicación acerca del segundo año de implementación del PDHDF.

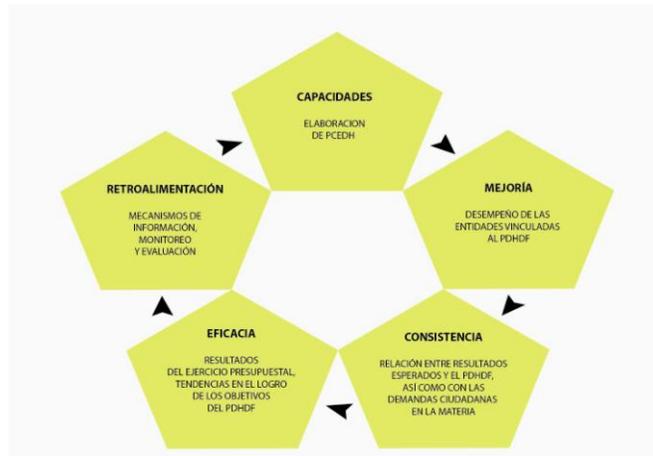
en el primer anexo de este documento). De esta manera se llevó a cabo el análisis cualitativo del proceso de construcción de la transversalidad de los derechos humanos en las políticas públicas del Distrito Federal, así como de la congruencia entre el Presupuesto basado en Resultados (PbR), el PDHDF y el PCEDH, tanto en su dimensión organizacional como presupuestaria.

Durante el mes de diciembre se llevó a cabo la segunda parte del trabajo de gabinete, consistente en el análisis y sistematización de las evidencias obtenidas, formulación de hipótesis de interpretación y redacción del primer borrador solicitado. Se prevé que el diálogo deliberativo con el Comité y otros expertos se lleve a cabo durante la segunda quincena de enero de 2014 con el objetivo de obtener una retroalimentación de los hallazgos y puedan hacerse posibles replanteamientos. De ese proceso dependerá la redacción definitiva del documento final.

El **objetivo general** de este trabajo consiste en **evaluar los avances en cuanto a diseño, proceso y resultados que ha aportado el PCEDH al logro de algunos objetivos establecidos en el PDHDF**, en específico los referidos al tercer núcleo problemático (derechos de seguridad humana: derecho a un medio ambiente sano, al agua, a la vivienda, a la educación, al trabajo y a la salud), estableciendo sus alcances y restricciones, en particular en cuanto a:

- i) la implantación de los mecanismos e instrumentos para el establecimiento del PCEDH;
- ii) el mejoramiento en el desempeño de las organizaciones públicas involucradas en la asignación de recursos para el logro de objetivos establecidos en el PDHDF;
- iii) la relación y coherencia que se ha dado entre los resultados incorporados en la presupuestación de las entidades públicas concernidas en el PCEDH – particularmente del núcleo 3- y los objetivos del PDHDF, así como la intervención de la ciudadanía –a través de los mecanismos previstos- en la definición de los resultados esperados;
- iv) las tendencias en el ejercicio presupuestal; y
- v) los sistemas de información y de los mecanismos de monitoreo y evaluación.

La secuencia de los objetivos específicos se presenta de manera indicativa en el siguiente gráfico:



Nuestro ámbito de estudio es el proceso de implantación del PCEDH a partir de dos casos emblemáticos que nos permiten ilustrarlo. De acuerdo con los criterios establecidos en la propuesta técnica se eligieron las unidades a seguir con base en:

- i) las que tienen a su cargo mayor número de líneas de acción del PDHDF; y
- ii) las que ejercen una proporción mayor del presupuesto.

De este modo fueron seleccionados el **ámbito de Vivienda** (Instituto de Vivienda del Distrito Federal – INVI y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda – SEDUVI), así como el **ámbito de Salud** (Secretaría de Salud – SSDF), siguiendo los criterios y ponderación expuestos en el primer informe parcial entregado al Consejo el 15 de octubre de 2013.

Una vez definidos los ámbitos, así como las instancias públicas que ilustrarían nuestro estudio de caso, se procedió a realizar una serie de entrevistas y grupos focales que nos permitieron acceder a las personas responsables de la implantación, de la planeación financiera y de la gestión de asuntos de derechos humanos, así como obtener otros contactos relevantes de informantes clave en relación con el PCEDH<sup>3</sup>. En los anexos a este documento se podrán consultar los guiones de entrevista, así como el resumen de los principales hallazgos en cada una de ellas, a partir de las transcripciones.

En lo que se refiere a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, a pesar de la insistencia del equipo consultor y de la propia Área Ejecutiva de Evalúa DF para establecer la interlocución formal, no se logró el contacto ni la participación de dicha instancia en el trabajo de campo. Dicha omisión institucional generó una deficiente provisión informativa que afecta sustantivamente los alcances del análisis presupuestal. La interpretación de este hecho forma parte del análisis de resultados.

Al final, se presentan los resultados analíticos más significativos de lo observado en las distintas etapas del proceso de construcción del Presupuesto con Enfoque de Derechos Humanos, así como sugerencias para potenciar sus impactos para lograr una ciudad plenamente respetuosa y promotora de los derechos de sus habitantes.

<sup>3</sup> Para obtener las entrevistas, se solicitó a la Dirección General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF) la gestión de los contactos a través de oficialía de partes. Los oficios se expidieron con fecha 30 de octubre de 2013.

## 2. MARCO CONCEPTUAL

---

### 2.1. Antecedentes en América Latina y México

A partir de la crisis económica estructural que se vivió en los años ochenta, en prácticamente toda América Latina se inició la transformación del modelo económico básicamente para transitar de uno de carácter cerrado -basado en la exportación de materias primas y una desordenada intervención estatal- hacia un esquema de economía más diversificada y exportadora, una creciente participación del sector privado y un achicado sector público que cambió de rumbo para actuar acorde con las nuevas prioridades.

Si bien es cierto que la expansión del gasto público latinoamericano en las décadas previas tuvo un sentido más efectivo para generar crecimiento económico que desarrollo social armónico (además de dosis fuertes de ineficacia y corrupción), también lo es que las políticas de ajuste estructural –fuertemente impulsadas y apoyadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial- buscaban sentar sólidas bases de un nuevo modelo económico basado en lo que se llamó el “Consenso de Washington”, que priorizaba los equilibrios macroeconómicos y fiscales sobre la política social, así como a las fuerzas del mercado, no a las agencias gubernamentales, como eje de las decisiones colectivas más importantes.

Entre otras características del nuevo modelo destaca una fuerte privatización y venta de activos públicos, así como un viraje en los destinatarios del gasto público, por ejemplo, la eliminación de subsidios generalizados y la focalización de apoyos sociales, con bastante frecuencia significó también la puesta en marcha de políticas de gasto público reorientadas con criterios de sostenibilidad, eficiencia y efectividad.

Por otra parte, el ajuste estructural mencionado coincide con el proceso de democratización político-electoral en América Latina y su necesidad de legitimación, donde una de las expectativas era el mejor funcionamiento de la “cosa pública”: ese contexto favorece momentos de innovación y la búsqueda de mejores prácticas gubernamentales, ligadas a lo que se llamó la Nueva Gestión Pública.

Posteriormente, una significativa vertiente de adelanto en el quehacer gubernamental ha sido el campo de los ingresos y gastos públicos (tanto en la transparencia, la mejor asignación del presupuesto, como el control del gasto, límites al déficit y el monitoreo de los resultados alcanzados) como parte de una tendencia que busca avanzar en la rendición de cuentas. En ese sentido, lo que sucede en torno al gasto público adquiere relevancia política y social, y el Presupuesto por Resultados, Presupuesto orientado a Resultados o Presupuesto basado en Resultados (PbR), aparece como una herramienta con múltiple potencial y ventajas interesantes<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> El desarrollo de los conceptos básicos se ubica en el apartado 2.2.

Durante las décadas de los años ochenta y noventa, Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia implementaron reformas a sus presupuestos. Actualmente, Dinamarca, Suecia, Corea, Canadá, Holanda y Chile, entre otras naciones, cuentan con un PBR.

No obstante, la utilización de los PBR en nuestra América Latina presenta avances irregulares y contradictorios. Desde una visión panorámica, Filc y Scartascini (2012) explican esa disparidad a partir de -no tanto del grado de desarrollo de los países- sino de sus condiciones institucionales (como servicio civil de carrera y responsabilidad fiscal), motivación (incentivos y disposición de los actores políticos y sociales para cooperar), capacidades técnicas (burocracia apta para realizar una eficaz administración hacendaria, así como el grado de correspondencia entre el gasto público presupuestado y el ejecutado), y apoyo legislativo. Sobre esto último, los autores plantean que deben cumplirse algunas condiciones para que los legisladores se interesen en temas de presupuesto:

Primero, que la información generada sea de buena calidad. Segundo, que los legisladores tengan una participación importante en el proceso de determinación del presupuesto. Tercero, que tengan la capacidad para procesar la información que se genera. Cuarto, que tengan incentivos para favorecer políticas eficientes y efectivas en lugar de políticas clientelistas o de foco estrictamente geográfico. Por último, que los legisladores tengan incentivos para controlar la labor del Poder Ejecutivo<sup>5</sup>.

**El caso mexicano.** Evidentemente, muchas de esas circunstancias no se cumplen en nuestro país o presentan avances parciales y contradictorios, además de persistir marcadas diferencias entre la fortaleza institucional del gobierno federal y del Distrito Federal y la de la mayoría de los gobiernos estatales, por no mencionar a los municipales.

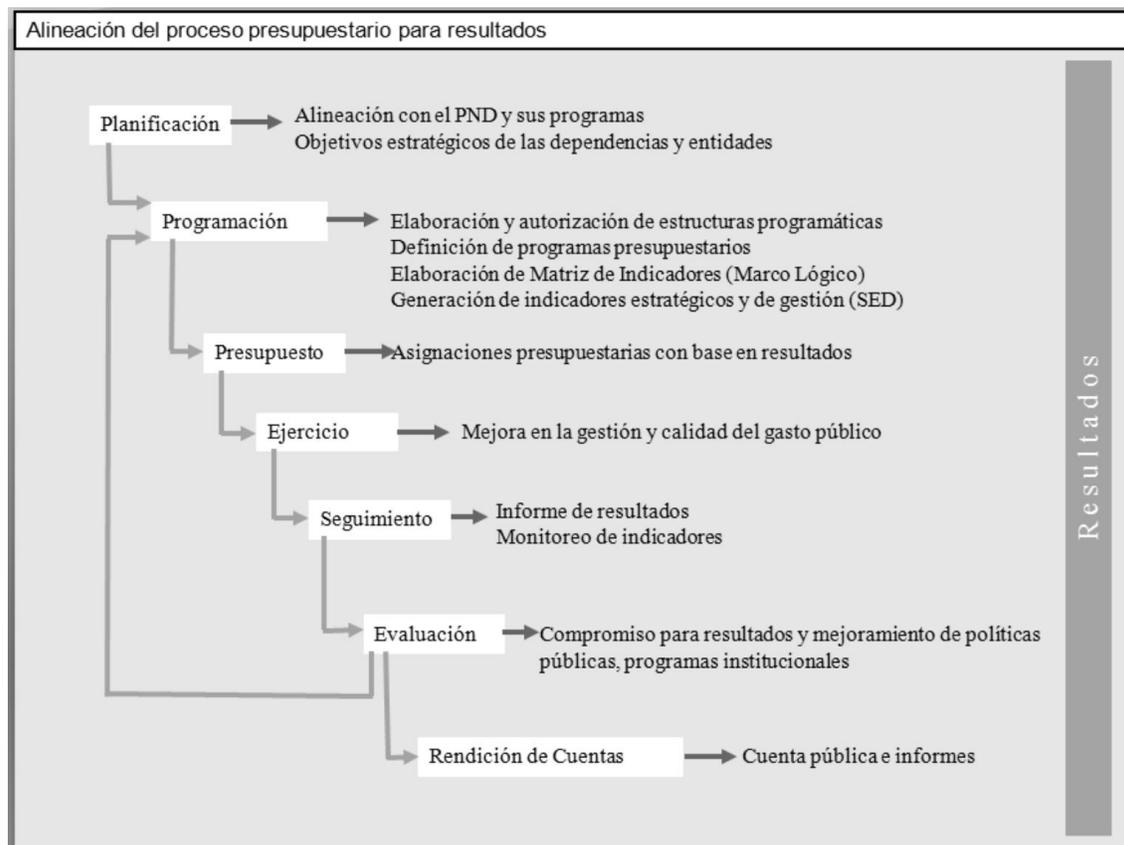
Sin embargo, Pérez Jácome (2010) plantea que a partir de 2006 en México hubo cambios importantes como obligaciones para evaluar los resultados de los programas sociales y los logros obtenidos por las entidades federativas y los municipios con recursos federales; se introdujo también, una metodología única para la elaboración de una Matriz de Indicadores para Resultados: la Metodología del Marco Lógico; la emisión de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Después vino la Reforma Hacendaria Integral de 2007, que buscaba elevar el nivel de recaudación y de la calidad del gasto; en 2009 hubo cambios constitucionales en materia de gasto público y fiscalización, misma que estableció que los resultados del ejercicio de los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios serán evaluados por instancias técnicas para asegurar un uso idóneo, eficaz y honesto; además de un proceso de alineación de prioridades a partir del Plan Nacional de Desarrollo y un paulatino (y largo camino) para armonizar la contabilidad pública del país, donde prevalecían criterios diversos y hasta contrapuestos.

De acuerdo con el entonces subsecretario de Hacienda, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es la pieza central para el funcionamiento del PBR en México pues brinda la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, los programas presupuestarios y las instituciones,

---

<sup>5</sup> Filc y Scartascini (2012) . p.8-9

así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población. Simultáneamente, se ha generalizado la práctica de la evaluación de programas y el consecuente avance, que va desde mejoras en la planeación e identificación de la población objetivo, hasta reingeniería de procesos y cambios en las reglas de operación. Además, se ha mejorado el proceso presupuestario para impactar las actividades institucionales. Esquemáticamente, el gobierno federal mexicano ilustra así los avances en el tema:



Fuente: [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Documents/Pbr\\_Mex\\_02072012.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf)

Pérez Jácome destaca el esfuerzo realizado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SPF) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para impulsar estos cambios institucionales y proporcionar información sobre el desempeño gubernamental a la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico de la Cámara de Diputados, y a la sociedad<sup>6</sup>.

Finalmente, plantea que pese a los avances, falta una implantación del PbR en toda la administración pública del país, especialmente en entidades federativas y municipios, así

<sup>6</sup> El gobierno federal mexicano tiene una página internet donde da cuenta de los avances en el proceso de implementación del PbR y otros temas afines:

[http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx)

como un cambio en la cultura que “revolucione”: i) la forma en que los servidores públicos se conciben a sí mismos; ii) la orientación del servicio público hacia un beneficio claramente identificable en la sociedad, y iii) la participación de la sociedad en una demanda activa de resultados de sus servidores públicos.” (Pérez Jácome, 2010: 20)

Por otra parte, desde una mirada académica y crítica, González Gómez (2010) reconoce como fortalezas: i) los avances en la dotación de una amplia infraestructura de marcos normativos, agencias especializadas y metodologías de evaluación en el gobierno mexicano; ii) la entrada de actores externos (como consultoras, centros de investigación y universidades) pues aumentan la legitimidad y enriquecen los diagnósticos y las visiones de la evaluación; iii) la base de leyes y lineamientos sobre la evaluación que dotan de mayor institucionalización y persistencia temporal; y iv) la transición de evaluaciones centradas en el control legal-jerárquico hacia esquemas más comprensivos de evaluaciones multidisciplinarias que sirven a múltiples propósitos (presupuestos, rendición de cuentas y mejora organizacional). Además de vigorizar el lenguaje en el servicio público para reiterar la importancia de la evaluación.

No obstante, el autor destaca entre las debilidades: i) problemas de integración vertical, pues la mayor parte de las evaluaciones se concentran en el desempeño los programas y las organizaciones públicas [nivel *meso*, de acuerdo con Cunill y Ospina (2003)], lo que impide tener una valoración global del gobierno (nivel *macro*) y de la actuación del funcionariado (nivel *micro*). También falta una lógica interorganizacional y mecanismos transversales para ubicar factores que impiden o favorecen la implementación de las políticas públicas; ii) multiplicidad de enfoques y metodologías que han favorecido la “estructuración de un sistema fragmentado e incompleto y que va en diferentes direcciones” (p.169). Esto se evidencia en la ausencia de una red de evaluadores, de foros de intercambio de mejores prácticas, etcétera; iii) lógicas contrapuestas en los objetivos e instrumentos de las evaluaciones que promueven la SHCP, que busca el ahorro y la racionalización del gasto, y la SFP, que pretende el mejoramiento de la gestión y la provisión de mejores servicios públicos a la ciudadanía, por lo que propone una efectiva comunicación y delimitación entre ambas para facilitar la complementariedad de sus enfoques; y iv) ausencia de estrategias que faciliten el aprendizaje organizacional y político (lo que puede generar cierta simulación entre las instituciones evaluadas), además falta que la información de las evaluaciones llegue de forma ágil y sencilla a la ciudadanía, al tiempo que sea utilizada por los principales agentes . Por ejemplo, no es claro que los legisladores usen información detallada para determinar los PbR.

Después de repasar los claroscuros del país en materia de evaluación, González Gómez concluye que “la capacidad de las democracias para establecer políticas públicas efectivas y eficaces depende de la intensidad y calidad con que se genere y utilice la información derivada de las evaluaciones hacia una gestión basada en resultados.” En tal sentido, propone una Ley (nacional) de Evaluación de la Gestión Gubernamental que estructure el paradigma evaluatorio mexicano (para definir tipologías, clasificaciones, delimitaciones y competencias), extienda su uso a todos los ámbitos de gobierno y fortalezca el uso de resultados para tomar decisiones presupuestarias. También hace falta coordinación entre la SHCP y la SFP (en proceso de extinción por la administración de Peña Nieto) para que las

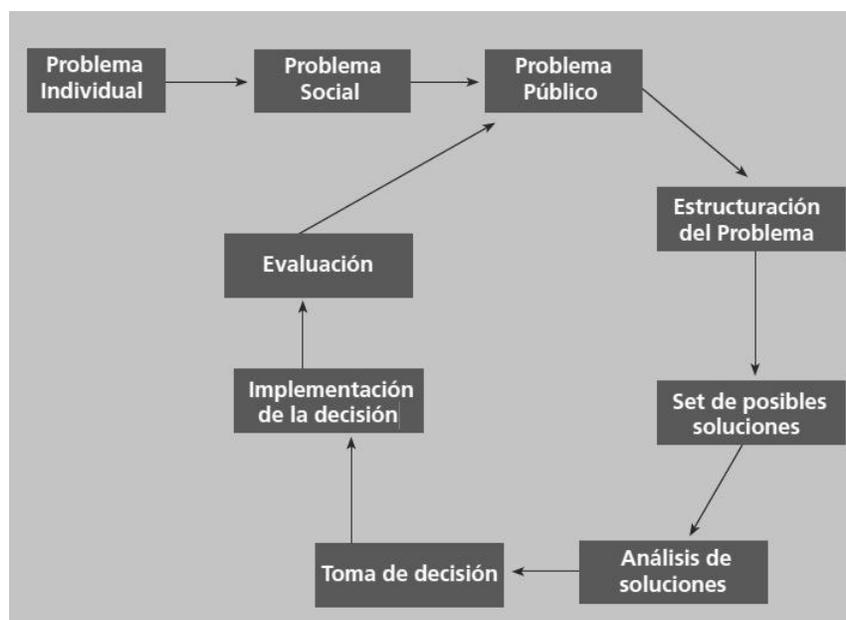
evaluaciones tengan impactos en la esfera presupuestal y en el desarrollo institucional. Finalmente, plantea el reto de consolidar una cultura de la evaluación en México, convencer y reforzar actores políticos y gerenciales para orientarse hacia resultados de valor ciudadano, además de internalizar el valor de la información a través de capacitación y concientización para el desarrollo de actitudes autocríticas y de compromiso con la ciudadanía.

## 2.2. Conceptos básicos

Conviene tener una base común sobre las nociones que se ocuparán en este estudio, a saber:

**ACTIVIDADES:** son las principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes y/o servicios que produce o entrega un programa.

**CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:** está conformado básicamente por siete procesos: entrada del problema a la agenda pública, estructuración del problema, set o diseño de las soluciones posibles, el análisis de los puntos a favor y en contra de las mismas, la toma de decisión, la implementación y la evaluación. No se trata de etapas mecánicas ni se operan con criterios meramente técnicos, sino son resultado de la interacción social y política de cada tiempo, lugar y circunstancia.



Fuente: <http://hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2011/L280211PPDH.pdf> p.14

**DERECHOS HUMANOS:** son la suma de los derechos individuales y colectivos inherentes a todas las personas, sin distinción de sexo, edad, nacionalidad, origen, religión, lengua, orientación sexo-afectiva o cualquier otra característica. Se establecen y proclaman con el objetivo principal de garantizar la dignidad humana de las personas.

**EFICACIA:** Dimensión del indicador que mide el nivel de cumplimiento de los objetivos.

**EFICIENCIA:** Dimensión del indicador que mide qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados.

**IMPLANTACIÓN:** Establecer y poner en ejecución nuevas doctrinas, instituciones, normas, prácticas o costumbres. Se refiere al hecho de crear, fundar, establecer algo, encajar.

**IMPLEMENTACIÓN:** se refiere al hecho de establecer un sistema o actividad a través de métodos y medidas necesarias. Poner en funcionamiento o aplicar ciertas medidas o normas para conseguir un fin determinado.

**INDICADOR:** es un instrumento para medir el logro de los objetivos de los programas y un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados alcanzados.

**INDICADOR DE DESEMPEÑO:** es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados. Los indicadores de desempeño pueden ser indicadores estratégicos o indicadores de gestión.

**INDICADOR ESTRATÉGICO:** un indicador es estratégico cuando mide el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los presupuestos; contribuye a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos; Incluye a los indicadores de Fin, Propósito y aquellos de Componentes que consideran apoyos, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque. Impacta de manera directa en la población o área de enfoque.

**METODOLOGÍA DE MARCO LÓGICO (MML):** herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas, que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos; evaluar el avance en la consecución de los mismos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas. Facilita el proceso de conceptualización y diseño de programas, también contribuye a vincular la planeación con la programación.

**POLÍTICAS PÚBLICAS:** Para fines operacionales, por políticas públicas podemos entender (1) un curso de acción estable (2) definido por el gobierno (3) para resolver un área relevante de asuntos de interés público (4) en cuya definición en las actuales sociedades suelen también participar actores de origen privado (Tomassini, 2007) y otros actores sociales, añadimos.

**PLANEACIÓN / PLANIFICACIÓN:** Aunque en México utilizamos ambos términos casi como sinónimos, el diccionario considera que la primera es el conjunto de las medidas y los procedimientos que se efectúan para realizar algo, en tanto, la planificación se refiere al plan general, preciso y estructurado, que se elabora para llevar a cabo una tarea compleja en un tiempo determinado. Tendencialmente, ahora en América Latina este proceso pone mayor énfasis en la descentralización, en los aspectos operativos y otorga mayor reconocimiento al mercado y a la participación social.

**PRESUPUESTO:** un cálculo financiero anticipado de los ingresos y egresos del sector público que detalla la política del gasto público, definida con base en los ingresos esperados, las necesidades de la población, los compromisos de gasto del gobierno y el entorno macroeconómico. El presupuesto es el documento de política pública por excelencia en el que se establecen prioridades y se orienta el gasto.

**PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR):** es aquel presupuesto que 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 las y los servidores públicos necesitan o realizan cotidianamente para cumplir sus obligaciones. Es decir, mientras que los presupuestos tradicionales miden los recursos consumidos, el PBR mide la producción de bienes y servicios y el impacto que éstos generan en la sociedad, tomando en cuenta objetivos y metas, para lo que resulta importante construir un adecuado sistema de evaluación del desempeño.

**RACIONALIDAD:** una serie de atributos que se espera que toda política pública tenga como son: eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad.

**RESULTADO:** efecto y consecuencia de un hecho, operación o deliberación.

#### **Nota semántica:**

Cabe hacer una reflexión sobre la diferencia entre **implementación** e **implantación**, que es útil para avanzar en el primero objetivo específico de los términos de referencia de este trabajo de evaluación:

- I.- Analizar los avances y las restricciones en el proceso de implantación de los mecanismos e instrumentos para el establecimiento del PCEDH. (Disposición de la administración pública, eficiencia en el manejo de los mecanismos e instrumentos, procesos de capacitación, principales restricciones).

Aunque ambos términos se refieren al paso que sigue a la “toma de decisión”, a lo que se hace para que un proyecto comience a realizarse, o que una entidad u organización inicie sus actividades, y buena parte de la literatura sobre políticas públicas los considera indistintos, cabe establecer un matiz considerando que nuestro objeto de estudio es un “proceso de implantación” y que el Presupuesto con Enfoque de Derechos Humanos es algo nuevo para la administración pública del Distrito Federal. Por tanto, aquí es relevante

destacar que la implantación tiene un carácter precursor, fundacional, porque se trata de poner en marcha nuevas ideas y nuevos procedimientos para crear –idealmente- una forma diferente de gestión pública.

En este sentido, la implantación se hace una sola vez, aunque dure varios años el camino; pero ya implantada la innovación, cada ejercicio fiscal se repetirá la implementación como parte del ciclo de toda política pública, en este caso, el PCEDH. Entonces, aquí es relevante la connotación transformadora de la implantación, en tanto, la implementación se refiere a la aplicación más o menos sistemática de medidas para lograr determinados fines, lo que es determinante para cualquier política pública.

### 2.3. Breve deliberación teórico – metodológica sobre procesos de implementación de políticas públicas y PbR

Para robustecer esta aproximación conceptual es pertinente incorporar el enfoque analítico del proceso de implementación de políticas públicas.

En las últimas décadas se ha marcado una clara tendencia a estudiar con especial atención todas las implicaciones del proceso de implementación y no únicamente a evaluar resultados en función de los objetivos planteados inicialmente desde las instituciones gubernamentales.

La relevancia del tema está en que muchas decisiones adecuadas no lograron cumplir con los objetivos que se habían planteado, en buena medida debido a los errores provenientes de la forma en que las decisiones fueron puestas en marcha.

Este planteamiento se adjudica fundamentalmente a los politólogos Pressman y Wildavsky (1973), quienes llevaron a cabo un estudio a principios de la década de los setenta desde la Administración de Desarrollo Económico de Oakland (California, EUA) para analizar el proceso de implementación de políticas federales. Dicho trabajo marcó el inicio de un nuevo campo en las ciencias sociales y de la llamada ‘época de oro’ de los estudios de implementación (*implementation research*) en los países de la OCDE.

Estos autores plantean la importancia de poner atención, no sólo a los resultados del arranque de un programa institucional, sino también a la creación de toda la ‘maquinaria organizacional’ que requiere su ejecución. Sostienen que el proceso de implementación de una política pública incluye una gran cantidad de decisiones y que cada una se puede analizar con claridad. Hacen especial énfasis en la importancia de desentrañar la teoría causal que subyace a las intenciones y objetivos en un proceso de reforma (Pressman y Wildavsky, 1973).

Esa es una de las primeras aproximaciones a los estudios de implementación de políticas públicas desde una perspectiva ‘de arriba-abajo’ (*top-down perspective*) y no tardó en tener detractores que reclamaban la necesidad de hacer este mismo tipo de análisis pero desde una perspectiva ‘de abajo-arriba’ (*bottom-up perspective*); es decir, atender el proceso de implementación, pero no a partir de los planes y programas de las

instituciones gubernamentales solamente, sino considerando de manera prioritaria, la experiencia de los actores que ponen en práctica las reformas.

Este debate duró entre las décadas de los años setenta y los noventa, pero también hubo algunos esfuerzos teóricos por combinar ambas perspectivas, fundamentalmente entre politólogos estadounidenses.

Premfors (1984) señala que esta distinción (*top-down/bottom-up*) se ha utilizado en tres contextos diferentes. En primer lugar, en una discusión teórica que se preguntaba cuál de las perspectivas era más importante estudiar; en segundo lugar, en un debate metodológico que cuestionaba de qué manera podían llevarse a cabo estas investigaciones; y finalmente, desde una lógica más normativa, que intentaba saber de qué manera podía la investigación ayudar a los gobiernos para atender las metas de sus programas o reformas (Gornitzka, 2003).

Entonces, las preocupaciones sobre los estudios de implementación, giraban en torno a preguntas del tipo: ¿qué es la implementación?; ¿tiene un inicio y un final? Y si es así, ¿dónde está el límite?; ¿qué constituye una ‘política’ o cuál es el objeto del análisis de implementación?; ¿qué considerar un fracaso y qué un éxito en la implementación?; y finalmente, ¿cuáles son los mejores instrumentos para el análisis de la implementación?

Aquí es importante referir el trabajo de Gabriel Filc y Carlos Scartascini (2012a) en el estudio de la CEPAL sobre reformas fiscales en nuestra región, donde plantean como condiciones previas para avanzar en un PbR que: i) haya un proceso previo de reformas básicas para poder asegurar la sostenibilidad del progreso, y que éstas se consoliden antes de avanzar con nuevas reformas; ii) empatar los incentivos por parte de los actores, ministros, legisladores y burócratas para avanzar con este proceso de cambio. Dado que de otra forma no se cumplirán los documentos aprobados; y iii) asegurar capacidades de gestión en la administración pública y el congreso. Por lo tanto, es relevante invertir en reformas de “segunda generación”, tales como la profesionalización del servicio civil y el fortalecimiento de los congresos (Bárcena y Narcís Serra, 2012: 187)<sup>7</sup>.

Existe evidencia técnica en torno al uso de herramientas de análisis presupuestal para la incidencia en la defensa y promoción de los derechos humanos, especialmente los de los “nadahabientes” (Fundar 2004), pero faltan dos cosas para lograrlo: plena voluntad política desde el poder y empoderamiento ciudadano.

Así, queremos destacar una dimensión poco abordada en los manuales técnicos sobre PbR y tiene que ver son la participación social y su legitimidad más allá de un valioso instrumento financiero. Al respecto, García y García (2010: 24) al estudiar el proceso latinoamericano advierten:

---

<sup>7</sup> En el caso mexicano, a partir de un análisis del cuestionario sobre la adopción del PbR-Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el académico Purón Cid (2011: p.42) formula 35 consejos clave para una adopción exitosa del PbR-SED en nuestro país. Ver [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Documents/Resultados%20del%20Cuestionario%20sobre%20la%20reforma%20PbR-SED.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Resultados%20del%20Cuestionario%20sobre%20la%20reforma%20PbR-SED.pdf)

Asimismo, la decisión de hacia dónde ir y cómo hacerlo debe realizarse tomando en cuenta la opinión de la mayoría de los actores del país, pues es la única manera de asegurar la apropiación y la credibilidad de un plan de gobierno. No se puede lograr resultados si la mayoría de los involucrados en la tarea de obtenerlos no está explícitamente de acuerdo con el plan. Mientras mayor sea el grado de participación de los actores relevantes de la sociedad, mayores serán las posibilidades de que el plan se cumpla y de que sus logros sean sostenibles en el tiempo. Así, la participación de los Congresos asegura una discusión pluralista de las políticas contenidas en el plan, y la participación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado le aportará mayor legitimidad social.

Hasta ahora en México, en general, tanto el proceso de implementación federal como los de las entidades federativas no han tenido estas características de amplia participación, al contrario, son procesos técnico-burocráticos casi cerrados. Al respecto, García y García van más allá:

La participación de la sociedad civil en la Gestión para Resultados en el Desarrollo es fundamental no solamente durante la etapa de definición del rumbo del gobierno, sino también en otras etapas del ciclo de gestión, como son la formulación del presupuesto, la gestión de los bienes y servicios, el seguimiento y evaluación de programas y proyectos y, por supuesto, la rendición de cuentas. Para ello es muy importante que las instituciones del Estado pongan a disposición pública toda la información relevante sobre los resultados de la gestión gubernamental, y establezcan canales y procedimientos claros para la participación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

Por lo tanto, el diálogo democrático y los contrapesos institucionales contribuyen a enriquecer estos procesos de planeación para lograr una visión integral del desarrollo. Otra estudiosa del tema, Ruiz Caro (2002)<sup>8</sup> sostiene que en la región latinoamericana estos cambios son exitosos si toman en cuenta los siguientes aspectos:

i) la necesidad de que las políticas públicas cuenten con una base amplia de apoyo ciudadano; ii) el requisito de que las políticas públicas sean políticas de Estado de mediano y largo plazo; iii) la necesidad de abrir canales para maximizar la participación de la sociedad civil; y iv) el requisito de que haya voluntad política para los cambios por parte del gobierno y de la oposición. Por tanto, se observa un mayor avance social y económico en aquellos países en los que el gobierno y la oposición interactúan constructivamente para mejorar la calidad de las políticas públicas.

Estas interrogantes y observaciones a nivel teórico – metodológico son relevantes pues como se verá en el capítulo de Resultados y más allá de las buenas intenciones del PDHDF existen dificultades en el diseño operativo, la comunicación interorganizacional y la capacitación del funcionariado que tiene a su cargo la implantación del PCEDH, además de interacción deficiente con sociedad civil.

---

<sup>8</sup> Citada en García, R. y Mauricio García, 2010: 24.

## 2.4. Consideraciones institucionales y normativas de un presupuesto con enfoque de derechos humanos para la capital del país

El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) es un ambicioso instrumento que busca impactar diversos ámbitos del quehacer público para “garantizar el pleno goce de los derechos humanos de las personas que vivimos y transitamos en la Ciudad de México”<sup>9</sup>, y constituye un claro signo de diferenciación de un gobierno de izquierdas que busca identificarse con la promoción, protección y garantía de los derechos humanos.

A partir del trabajo de campo, podemos afirmar que el PDHDF es un valor compartido por las unidades implementadoras y, en general, por los agentes implicados que muestran interés en el programa y lo perciben como un área de oportunidad.

Tanto el Diagnóstico<sup>10</sup> como el Programa fueron resultado de un amplio proceso de deliberación y acuerdo entre gobierno, sociedad civil y academia, con apoyo de organismos internacionales. Sin duda, se trata de un movimiento colaborativo que avanza hacia el concepto de una *acción pública* que “no se queda en la parcialidad de una visión de lo público sólo desde lo gubernamental, y a la vez tampoco se queda en la parcialidad de una visión de lo colectivo sólo desde la sociedad”, como plantea Cabrero<sup>11</sup>. No obstante, esta cuestión incluyente también traza una fuerte complejidad en el proceso de implantación.

Para lograr su gran objetivo el PDHDF dispone de estrategias, líneas de acción, plazos y unidades responsables. Con enfoque de derechos humanos establece una ruta de cambios en la legislación, las políticas públicas, el acceso a la justicia y el presupuesto.

El PDHDF se concibió como una herramienta para la armonización, planeación, programación, presupuestación, coordinación y articulación de las acciones del Estado desde un enfoque de derechos humanos, a través de establecer responsabilidad sobre las 2 mil 412 líneas de acción en torno a 15 derechos y 10 grupos de población, con plazos de implementación claros: corto, mediano, largo plazos y acciones permanentes, y estrategias transversales para todas las instancias públicas del Distrito Federal<sup>12</sup>.

Como se pudo constatar en los trabajos de la investigación, esas 2,412 líneas de acción planteadas también representan un obstáculo para la implantación, no solamente por percibirse como un exceso sino también porque en ocasiones rebasan la capacidad institucional de las unidades implementadoras. Adicionalmente, los criterios de asignación de las líneas de acción a las diferentes unidades no siempre son claros ni disponen de aceptación. Como se ha identificado -y se analizará en el capítulo de Resultados- las líneas de acción han variado en el tiempo (no son las mismas asignadas a las unidades en los años 2011, 2012 y 2013), sufriendo una importante caída asociada al cambio de administración en el GDF.

---

<sup>9</sup> ¿Qué es el PDHDF? <http://www.derechoshumanosdf.org.mx/seccion.php?8-3>

<sup>10</sup> Elaborado en 2008 se puede consultar en <http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/diagnostico.pdf>

<sup>11</sup> Cabrero, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

En los espacios de participación promovidos por el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSE) del PDHDF dichas líneas de acción han sido objeto de discusión y priorización por parte de los actores implicados. Se espera que a lo largo de 2014 haya una deliberación más constructiva a partir de las prioridades establecidas.

Desde la óptica del mundo normativo, fue un avance la publicación de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal<sup>13</sup>, que en su Artículo 6 establece que corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: “Destinar en el Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal correspondiente, los recursos económicos necesarios para el funcionamiento del Mecanismo y para el respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos, debiendo justificar debidamente cualquier reducción a los mismos” y que uno de los principios a los que deben sujetarse las políticas públicas en materia de derechos humanos es el de “Máximo uso de recursos disponibles” (Artículo 11).

En dicha ley, la evaluación se conceptualiza como el análisis de los resultados de la implementación en relación a la relevancia, eficiencia, efectividad, impactos y sostenibilidad de las acciones, medidas, programas y políticas públicas implementados para el cumplimiento de los Derechos Humanos (Artículo 3).

Además, la Ley del PDHDF ordena que el Presupuesto de Egresos del DF deberá asegurar que la planeación presupuestal se realice desde la perspectiva de derechos humanos y el enfoque de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos, acciones y convenios para asegurar la progresividad de los derechos humanos (Artículo 28); y que estos programas, fondos y recursos destinados al respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos son prioritarios y de interés público (Artículo 29).

Es claro que además de los recursos financieros, el cambio que busca el PDHDF es de tal magnitud que requiere establecer complejos procesos administrativos y técnicos, además de una transformación de la cultura política tanto de quienes laboran en el servicio público, como de la ciudadanía.

En este sentido, prácticamente todos los actores implicados en el estudio se han referido al PCEDH-PDHDF como un proceso en construcción que requiere compromiso y voluntad política para su efectivo cumplimiento, además de simplificar los mecanismos de actuación previstos, esclarecer y agrupar las líneas de actuación de acuerdo con los objetivos planteados y en congruencia con las competencias de las unidades asignadas.

Por su parte, el enfoque basado en derechos humanos **aporta un marco conceptual y metodológico fundamentado normativamente en estándares internacionales de Derechos Humanos** y operativamente dirigido a promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> <http://www.derechoshumanosdf.org.mx/pdhdf/8-2/1.Ley%20PDHDF.pdf>

<sup>14</sup> Acebal Monfort, Luis (coord.) (2011) El enfoque basado en Derechos Humanos y las políticas de cooperación internacional [Análisis comparado con especial atención al caso español]. Asociación Pro Derechos Humanos de España – AECID, Madrid.

Desde el Sistema de Naciones Unidas se destaca que este enfoque busca avances más sostenibles del desarrollo, analizando y combatiendo las desigualdades, las prácticas discriminatorias (*de jure* o *de facto*), y las relaciones de poder injustas que suelen enmarcar las problemáticas del desarrollo. Es decir, “bajo un enfoque de derechos humanos, las actividades de desarrollo quedan asentadas en un sistema de derechos y en las obligaciones correspondientes del Estado establecidas en la legislación internacional. Los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales brindan un marco de políticas para los planes, las políticas y los procesos de desarrollo”<sup>15</sup>.

Dado que todos los derechos pueden tener repercusiones presupuestarias, este enfoque debería buscar el pleno cumplimiento de éstos a través de internalizar un conjunto de decisiones públicas para que tengan el mayor impacto en la población. En este sentido, la evaluación planteada se pregunta en qué medida el presupuesto del Distrito Federal tiene una influencia considerable y directa en el ejercicio de los derechos; cuáles son los derechos humanos que se hacen efectivos, para quién y en qué orden.

El análisis presupuestario es un instrumento decisivo para vigilar las diferencias entre las políticas y las medidas efectivamente adoptadas, para garantizar la realización progresiva de los derechos humanos, para promover opciones de política alternativas y el establecimiento de prioridades, y en última instancia para reforzar la rendición de cuentas de los titulares de deberes en el cumplimiento de éstos.

El presupuesto puede interpretarse como el resultado de sistemas y relaciones por los cuales se escuchan, ordenan prioritariamente y financian las diversas necesidades y aspiraciones de un país o región. Las decisiones que adoptan los gobiernos sobre la forma de recaudar y distribuir los fondos, y sobre qué derechos se hacen efectivos y para quién, no carecen de valor ni son políticamente indiferentes, al contrario, están llenos de significado, de mensajes y de alianzas, tanto ocultas como explícitas.

La Oficina del Alto Comisionado de la ONU considera que un enfoque del presupuesto basado en los derechos exige que esas decisiones se adopten con arreglo a principios de transparencia, rendición de cuentas, no discriminación y participación. Idealmente, esos principios han de aplicarse en todos los momentos del proceso presupuestario, desde la fase de elaboración, que debe vincularse a los planes de desarrollo nacionales formulados mediante amplias consultas, pasando por la aprobación en el congreso o parlamento, que a su vez debe tener los debidos poderes de enmienda y tiempo suficiente para la evaluación minuciosa de las propuestas, la ejecución y el seguimiento<sup>16</sup>.

Como parte de una estrategia de modernización hacendaria, el Gobierno del Distrito Federal priorizó la implementación del PbR (incluso firmó un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo y recibió recursos de éste para apoyar su puesta en marcha) e incluye el desarrollo de políticas de presupuesto transversales vinculadas a equidad de género, derechos humanos, participación ciudadana y medio ambiente.

---

<sup>15</sup> ONU-Organización Mundial de la Salud (2009) ¿Por qué un enfoque basado en los derechos humanos? [http://www.who.int/hhr/news/hrba\\_to\\_health\\_spanish.pdf](http://www.who.int/hhr/news/hrba_to_health_spanish.pdf)

<sup>16</sup> <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

Además, la Ley de Egresos y Gasto Eficiente obliga a vincular el proceso presupuestario con un enfoque de Derechos Humanos, según se establece en el Manual de Programación Presupuestaria de la Secretaría de Finanzas<sup>17</sup> y para asegurar la prioridad del asunto, el Artículo 32 de la LPDHDF dispone que la distribución de los fondos relativos a las políticas públicas, programas y acciones vinculadas con el respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos, se hará con criterios de equidad, transparencia y progresividad, conforme a la normatividad aplicable y a dicha Ley.

En síntesis, todo indica que el marco normativo del PCEDH-PDHDF resulta suficiente para mandar su puesta en marcha como prioridad para las agencias públicas de la capital del país, parece entonces que las dificultades se ubican más en el terreno práctico, en el aterrizaje operativo de la transversalización propuesta en los documentos citados.

---

<sup>17</sup> <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2013/MPP2013.pdf>

### 3. ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE PbR, PCEDH y PDHDF

---

El Gobierno del Distrito Federal asumió el mecanismo de *Presupuesto basado en Resultados* (PbR) como un instrumento de contribución a la mejora de la eficiencia y la eficacia de la administración pública en el logro de los resultados previstos en el PDHDF, por medio de la modernización y mejora en los servicios públicos, el incremento en la productividad de las agencias públicas y en la reducción de los gastos de operación.

El PbR responde, a su vez, a los postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP) como una nueva forma de entender la acción y la legitimidad gubernamental, no ya desde una visión del seguimiento estricto del procedimiento legal o por medio del mantenimiento de una burocracia guiada por cierta ética de la responsabilidad, sino a partir de la articulación de sistemas de incentivos y medición que permitan incidir positivamente sobre el comportamiento de los servidores públicos, de tal forma que se puedan obtener resultados eficientes y valiosos para la ciudadanía.

Tal como apunta GESOC<sup>18</sup> “la centralidad de la orientación a resultados pregonada por la NGP se ha traducido, en casi todos los casos, en la articulación de mecanismos de evaluación y gestión del desempeño que den un seguimiento oportuno a la acción gubernamental y favorezcan procesos de decisión más eficientes en el futuro, tanto en términos de la redefinición de los programas e instrumentos de gobierno como en la asignación de recursos presupuestales”.

Para la NGP el ciudadano es importante en tanto “cliente” o receptor de servicios públicos y no necesariamente como portador de derechos en un estado democrático. Este planteamiento genera una brecha difícil de sortear en relación con el enfoque de derechos humanos. Siguiendo el planteamiento de GESOC, este contraste entre ambas perspectivas se torna irreconciliable desde el plano presupuestal, ya que “mientras las versiones más acabadas del enfoque de derechos humanos insisten sobre la necesidad de asumir una postura de *máxima disponibilidad* de recursos para cubrir y satisfacer derechos humanos, las posturas gerenciales más radicales insisten en el establecimiento de PbR en los que el proceso de asignación de recursos financieros se haga con base en principios de eficiencia y eficacia”.

De allí se desprende la importancia que tiene la *construcción de la nodalidad* en el proceso de armonización del enfoque de derechos humanos y la perspectiva gerencial centrada en la eficiencia y eficacia de los programas y organizaciones gubernamentales. Sin embargo, dicha articulación implica una tarea compleja y un esfuerzo importante por parte de las dependencias para reconocer la forma en la que sus actividades y programas inciden y se alinean con la satisfacción de derechos y, por otra, supone definir —en el ámbito político-

---

<sup>18</sup> GESOC [Gestión Social y Cooperación, AC] (2010): Modelo general para la elaboración del presupuesto del Gobierno del Distrito Federal con enfoque de resultados, derechos y género.

las metas y objetivos precisos que se pretenden alcanzar en materia de DDHH. En este sentido, no se esperaría que de una sola vez una reforma gubernamental abarcara todo este espectro de complejidades, más bien conviene una instrumentación gradual tomando el tiempo suficiente para socializar este paradigma al interior de la administración, permitiendo procesos de aprendizaje y ajuste sobre la marcha.

En el Distrito Federal se han registrado avances importantes a nivel de compromiso político y articulación de la infraestructura de evaluación y medición. Al respecto destaca la creación en 2007 del *Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal* (EVALÚA DF), el cual se define como un organismo público descentralizado –con autonomía de gestión y patrimonio propio– que tiene como misión fundamental la evaluación externa de la política social de la Administración Pública del Distrito Federal, así como de los programas sociales sectorizados a la Secretaría del Ramo. EVALÚA DF cuenta con la participación de ciudadanos e investigadores reconocidos en la materia, lo cual le permite generar, bajo criterios académicos rigurosos, las metodologías más apropiadas para evaluar el desempeño, resultados e impactos de la acción gubernamental en materia social.

Por otro lado, se ha avanzado del compromiso a los instrumentos de acción a través de los Marcos de Política Pública (MPP), cuyo propósito consiste en vincular de manera programática (esto es, en el ámbito de las actividades institucionales) y presupuestaria la consecución del *meta objetivo* de derechos con los programas y estrategias del Gobierno del Distrito Federal (GDF).

No obstante, si bien es cierto que el proceso de construcción de indicadores y de articulación de los Marcos de Política Pública resulta pertinente y relevante para integrar el enfoque gerencial y la perspectiva de DDHH, también pueden reconocerse ciertas limitaciones importantes, como pueden ser los indicadores centrados exclusivamente en el nivel de programas y organizaciones en general (productos y resultados) o bien, la falta de integración de nodalidad entre distintas organizaciones, ya que la medición se centra en dependencias aisladas y no en la transversalidad e impactos de las políticas (GESOC, *op cit*, P 25).

Finalmente, vinculando el desempeño con la perspectiva de los derechos, se identifica la Matriz de Marco Lógico (MML) como complemento al nuevo proceso de programación del GDF, que pretende introducir un mayor orden al proceso de programación y evaluación.

Siguiendo este hilo argumental y citando a uno de nuestros entrevistados, el cumplimiento de los objetivos del PCEDH descansa en dos grandes supuestos: la calidad en el diseño del PDHDF y la racionalidad de programación y presupuestación del Gobierno del Distrito Federal (GDF). Sin embargo, la implantación del PCEDH se lleva a cabo en el marco de una política pública que ya tiene defectos previos de metodología, orden y consistencia. Con todo y que se han registrado avances, los MPP del GDF no se basan todavía en Marcos Lógicos, hay una alineación muy precaria entre fines, objetivos y actividades; a su vez, faltan indicadores adecuados y el proceso de programación y presupuestación no es todavía un proceso acabado de presupuesto con enfoque a resultados [E5].

La discusión sobre el PbR establece entre sus aspectos fundamentales que los sistemas de presupuesto deben cumplir tres objetivos principales: asignación eficiente de recursos, contribución al equilibrio fiscal e impulso de la eficiencia operativa en las agencias ejecutoras.

Los componentes del ciclo de gestión pública necesarios para lograr resultados suelen agruparse en cinco, de los que destacamos tres a efectos de esta evaluación: planificación para resultados, presupuesto y financiamiento por resultados, así como monitoreo y evaluación.

Dichos componentes abarcan los niveles analíticos *macro* y *meso* (Cunill y Ospina: 2003), donde el primero se refiere a las políticas públicas con las cuales se relacionan los resultados al ciudadano y el segundo se refiere al desempeño de las organizaciones y los programas públicos. En este sentido, queda fuera del ámbito de análisis de esta evaluación el nivel *micro*, relacionado con el desempeño individual de los empleados públicos.

Por su parte el PDHDF estableció determinadas estrategias con base en los elementos normativos previstos en la Ley del PDHDF, estableciendo “núcleos” o campos en los que se realizarán los DDHH. Este análisis se ciñe al núcleo de la seguridad humana, que incluye el derecho a un medioambiente sano, al agua, a la vivienda, a la educación, al trabajo y a la salud.

Así pues, con el objetivo de evaluar los avances en cuanto a diseño, proceso y resultados que ha aportado el PCEDH al logro de algunos objetivos marcados en el PDHDF, en este apartado se establecerán sus principales alcances y restricciones, en particular en cuanto a la implantación de los procesos de presupuestación y el desempeño de los mecanismos de monitoreo y evaluación. En el siguiente apartado se tratarán los resultados y las tendencias en relación con el ejercicio presupuestal.

### 3.1. Metodología

Tal como se plantea en las orientaciones metodológicas de los términos de referencia de esta evaluación, para lograr los objetivos específicos se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas y grupos de discusión (*focus group*) para identificar la percepción de funcionarios involucrados en el proceso, así como de algunos miembros de organizaciones de la sociedad civil participantes, en cuanto a las ventajas y dificultades de los mecanismos e instrumentos para la presupuestación con enfoque de DDHHH en la administración pública. Se pone especial énfasis en analizar los mecanismos e instrumentos de interlocución con la ciudadanía para el establecimiento específico de los resultados esperados incorporados en el presupuesto. Los resultados han sido contrastados con la percepción de organizaciones sociales y civiles.

A través de los guiones de entrevista nos hemos concentrado en analizar la existencia de mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación del PCEDH, su pertinencia para

evaluar los objetivos del PDHDF, así como la valoración de los aportes a partir de los resultados que estos instrumentos reportan.

En el desarrollo argumentativo de los resultados expuestos se irán presentando los testimonios de las personas entrevistadas, sin referir nombres concretos, utilizando la codificación de las entrevistas por número, en relación con el listado que puede consultarse en los anexos. De manera que 'x' corresponde al número de entrevista [Ex] o grupo focal [GFx].

Por otro lado, siguiendo las orientaciones metodológicas, se contrastaron los resultados esperados incorporados en los presupuestos de las entidades involucradas con las líneas de acción contenidas en el PDHDF. Para ello fue seleccionado un número limitado de entidades de las que se valoran los principales alcances y restricciones del desempeño de sus unidades especializadas relacionadas con el PCEDH, de acuerdo con los criterios que se exponen en el apartado 3.1.

Durante el último trimestre de 2013 se llevaron a cabo 14 entrevistas semi estructuradas en profundidad (dos de ellas con dos personas simultáneamente) y un grupo focal con la participación de cuatro personas, obteniendo un total de **20 testimonios** para el trabajo de campo. De éstos, cuatro corresponden al ámbito general: Subsecretaría de Gobierno [dos testimonios], Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF y GESOC; siete corresponden al ámbito de salud (GF1 [cuatro testimonios], E7, E8 y E9, correspondientes a las direcciones operativas con enlaces de DDHH designados); y nueve más al ámbito de vivienda, donde cinco corresponden al nivel institucional (INVI [tres testimonios] y SEDUVI [dos testimonios]) y cuatro a organizaciones sociales y civiles (Casa y Ciudad, Movimiento Urbano Popular [MUP] - Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata [UPREZ], Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina Regional para América Latina [HIC AL] y Unión Popular Valle Gómez).

Además, tanto en el INVI como en la Secretaría de Salud, se llevó a cabo una solicitud de acceso a la información pública, a través de los mecanismos oficiales establecidos para conocer:

- a) Cuántos cursos de capacitación o sensibilización se impartieron en materia de Derechos Humanos en los años 2010, 2011, 2012 y 2013
- b) Qué funcionarios de esa dependencia del DF asistieron a esos cursos o capacitaciones en materia de derechos humanos (internos y externos) de 2010 a la fecha
- c) Cuántas Líneas de Acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de Salud se encuentran presupuestadas en los años 2011, 2012 y 2013

Ambas solicitudes fueron adecuadamente atendida en un período de 10 días hábiles y la respuesta puede consultarse en los anexos VI y VII. El contraste entre el ámbito de vivienda y el de salud es remarcable. En el primero, se hace constar que –durante el período señalado- se impartieron solamente cuatro cursos (252 personas capacitadas)

mientras que, en el segundo ámbito, se impartieron 377 cursos en total (13,664 personas capacitadas)<sup>19</sup>.

En el ámbito de vivienda no hay ninguna línea de acción presupuestada porque “la programación y el respectivo registro del ejercicio presupuestal relativo al PDHDF no se realiza mediante la presupuestación individual de las líneas de acción que lo componen”<sup>20</sup>.

En el caso de la Secretaría de Salud, se da respuesta a la tercera cuestión con la siguiente tabla:

Líneas de Acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal presupuestalmente identificadas dentro de las actividades institucionales		
2011	2012	2013
75	70	64

Por otro lado, como se mencionó en la presentación de este trabajo, así como en los diferentes reportes parciales, de acuerdo con información de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF, el antecedente inmediato a esta evaluación es un trabajo realizado por la Consultoría Maxefi –por encargo de la propia Secretaría Ejecutiva- con el título: “La presupuestación del PDHDF: una mirada al ejercicio del GDF” cuyo objetivo consiste en analizar el proceso de planificación y presupuestación del PDHDF para:

- Determinar sus etapas, la forma en que se concatenan y la manera en que empatan con el PDHDF.
- Conocer el papel que la Secretaría de Finanzas y otros actores institucionales como la Subsecretaría de Gobierno y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal jugaron en la determinación de las Líneas de Acción.
- Ubicar la forma en que los “entes implementadores” adaptan el presupuesto a sus programas operativos para dar cumplimiento a las Líneas de Acción.
- Encontrar las diferencias y similitudes entre aquello que se presupuestó y el ejercicio del gasto.

Dicho estudio se encuentra en su etapa final y este equipo de trabajo tuvo acceso a algunos de sus productos parciales. Era deseable conocer su reporte final para profundizar en sus principales conclusiones pero todavía no es público al cierre de este reporte.

Respecto al objetivo general de esa investigación, el trabajo que nos ocupa aporta los siguientes elementos de valor agregado.

---

<sup>19</sup> El funcionariado que asiste a los cursos en sus diversas modalidades proviene de los diferentes niveles de la estructura de la Secretaría de Salud, así como de los diferentes puestos como personal de enfermería, personal médico, personal administrativo, trabajadoras sociales y del área de psicología.

<sup>20</sup> Para dar cumplimiento al PDHDF el INVI actúa en apego a lo establecido en el Art. 11 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del DF que señala “con la finalidad de cumplir con el PDHDF será obligatorio para todas las Unidades Responsables de Gasto, la inclusión del enfoque de DDHH en la ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados”.

Por un lado, con base en una nueva evaluación longitudinal (2011 – 2013) se enfatizan los avances y restricciones del Programa a partir de su implantación efectiva; además, el trabajo de campo permite ilustrar dos casos concretos en carteras específicas para determinar, desde de la evidencia empírica, las principales limitaciones y los avances en la operación cotidiana, buscando la efectiva interrelación, transversalidad y progresividad de los Derechos en relación con el presupuesto. La riqueza de las técnicas de investigación cualitativa utilizadas permite visualizar convergencias y divergencias entre los actores implicados.

A partir del análisis de los documentos producidos por dicho estudio, nuestra investigación avanza en el abordaje analítico del proceso de presupuestación enfatizando los resultados a partir de los mecanismos de información, seguimiento y evaluación existentes.

## Relación de entrevistas realizadas

### A. **Ámbito de Vivienda**

[ENTREVISTA 1]: Instituto de Vivienda del Distrito Federal – Enlace DDHH

[ENTREVISTA 2]: Casa y Ciudad

[ENTREVISTA 3]: Instituto de Vivienda del Distrito Federal – Área financiera

[ENTREVISTA 4]: Instituto de Vivienda del Distrito Federal – Oficina de Información Pública

[ENTREVISTA 6]: Movimiento Urbano Popular (MUP) - Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ)

[ENTREVISTA 10]: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI)

[ENTREVISTA 12]: Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina Regional para AL

[ENTREVISTA 14]: Unión Popular Valle Gómez

### B. **Ámbito de Salud**

[GF1 x 4] GRUPO FOCAL EN LA SECRETARÍA DE SALUD

[ENTREVISTA 7]: Educación, Secretaría de Salud

[ENTREVISTA 8]: Mantenimiento, Secretaría de Salud

[ENTREVISTA 9]: Servicios Médicos y Urgencias, Secretaría de Salud

### C. **Ámbito general, presupuestal y organizativo**

[ENTREVISTA 5]: GESOC A.C.

[ENTREVISTA 11]: Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal

[ENTREVISTA 13]: Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF

## 3.2. Análisis operativo: dos ejemplos representativos

Como hemos señalado anteriormente, nuestro ámbito de estudio se ciñe al proceso de implantación del PCEDH a partir de dos casos emblemáticos que nos permiten ilustrarlo.

De acuerdo con los criterios establecidos en la propuesta técnica se eligieron las unidades a seguir con base en:

- i) las que tienen a su cargo mayor número de líneas de acción del PDHDF; y
- ii) las que ejercen una proporción mayor del presupuesto.

### 3.2.1. Análisis para el primer criterio: mayor número de Líneas de Acción del PDHDF

En el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal podemos observar, en relación a los Derechos que forman parte del Núcleo de Seguridad Humana, que los Derechos que tienen, en términos absolutos más líneas de acción (LA) son: Vivienda Adecuada, Agua, Medio Ambiente Sano, y Salud. Como se observa en la siguiente tabla:

Derechos	Atributos	Estrategias	Líneas de Acción
Vivienda Adecuada	8	32	171
Agua	6	24	160
Medio Ambiente Sano	5	22	132
Salud	5	21	128
Educación	7	22	116
Trabajo	6	21	107
Sexuales y Reproductivos	5	13	99
Total	42	155	913

En el documento “La presupuestación del PDHDF: una mirada al ejercicio del GDF” de fecha mayo de 2012 de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF se señala (p.4) que, *en términos absolutos*, hay un incremento de líneas de acción incorporadas en los presupuestos de 2011 a 2012:

- a) En el presupuesto de 2011: 1,139 LA
- b) En el presupuesto de 2012: 2,479 LA

**Nota:** existe una discrepancia menor en el apartado 3 de este documento (p.37 y 38) se señalan datos distintos: En el presupuesto de 2011: 1,138 líneas de acción y en el de 2012: 2,492 líneas de acción.

Los siete Derechos del Núcleo de Seguridad Humana se incorporaron así:

Derechos	LA 2011	LA 2012	Variación absoluta
Medio Ambiente Sano	82	347	265
Agua	70	232	162
Educación	59	165	106
Vivienda Adecuada	95	175	80
Trabajo	73	149	76
Sexuales y Reproductivos	36	105	69
Salud	61	118	57
Total	476	1,291	815

Los derechos que muestran mayores variaciones positivas *en términos absolutos* son: Medio Ambiente Sano, Agua, Educación y Vivienda

Finalmente, en el documento “Análisis de las Líneas de Acción del PDHDF en el Presupuesto de Egresos 2013” de fecha enero 2013 de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF, se comparan los presupuestos de los últimos tres ejercicios fiscales y las líneas de acción:

- a) En el presupuesto 2011: 1,138 incorporadas
- b) En el presupuesto 2012: 2,494 incorporadas
- c) En el presupuesto 2013: sólo 571 incorporadas

Específicamente, los siete Derechos del Núcleo de Seguridad Humana se registraron así:

Derechos	LA 2011	LA 2012	LA 2013	Promedio
Medio Ambiente Sano	82	347	80	169.7
Vivienda Adecuada	95	175	60	110.0
Salud	61	118	56	78.3
Educación	59	165	46	90.0
Trabajo	73	149	45	89.0
Agua	70	232	38	113.3
Sexuales y Reproductivos	36	105	9	50.0

Derechos	LA 2011	LA 2012	LA 2013	Promedio
Total	476	1291	334	700.3

Los derechos con el mayor número de líneas de acción en 2013 son: Medio Ambiente Sano, Vivienda Adecuada, Salud y Educación.

Como se desprende de la tabla siguiente, para las instituciones involucradas en el ejercicio de los siete derechos en cuestión, en general hubo un crecimiento sustantivo (59%) en la incorporación de las líneas de acción de 2011 a 2012, al pasar de 380 a 604. Sin embargo, entre 2012 y 2013 hubo una caída drástica (64%) al registrarse sólo 219 líneas de acción. Como se vio, esa tendencia es semejante para el conjunto de los derechos considerados en el PDHDF.

Así, el derecho a la Vivienda Adecuada tiene la mayor concentración de líneas de acción en el PDHDF, registra un comportamiento medio en la incorporación de sus LA en los presupuestos de 2011 a 2013, y el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) también aparece con comportamiento cercano al promedio de las unidades implementadoras, con una desviación estándar más bien alta y una caída atípica en 2012, cuando la gran mayoría de las dependencias incrementó su registro de líneas de acción. **Por todo lo anterior, el INVI se ha considerado una institución idónea para el análisis.**

### 3.2.2. Análisis para el segundo criterio: mayor ejercicio proporcional del presupuesto

En el Presupuesto aprobado para 2013 se analizaron los montos previstos para Dependencias (ver tabla abajo), donde es claro que **la Secretaría de Salud es la dependencia que tiene mayor asignación presupuestal** de entre aquellas que atienden el Núcleo de Derechos de Seguridad Humana, y sólo es rebasada por la Secretaría de Seguridad Pública, que no es materia de este análisis.

Cabe recordar que todavía las tareas educativas en la capital del país se mantienen un esquema bastante centralizado desde el gobierno federal y por ello es bajo el monto dedicado a la Educación en el presupuesto de la capital del país<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> [http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/Proy\\_2013/Presupuesto\\_Egresos\\_DF\\_3101212.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/Proy_2013/Presupuesto_Egresos_DF_3101212.pdf)

## Líneas de Acción por Unidad Implementadora y Derecho (2011-2013)

- |  |  |
|--|--|
| <p><b>1. Derecho a la Salud</b></p> <p><b>3. Derecho a un Medio Ambiente Sano</b></p> <p><b>5. Derecho a la Educación</b></p> <p><b>7. Derechos Sexuales y Reproductivos</b></p> | <p><b>2. Derecho a la Vivienda Adecuada</b></p> <p><b>4. Derecho al Agua</b></p> <p><b>6. Derecho al Trabajo</b></p> |
|--|--|

Unidad Implementadora	LA 2011	LA 2012	LA 2013	Total	Promedio	Desviación estándar
Secretaría de Salud	51	77	46	174	58.0	16.6
Instituto para la Atención y Prevención de Adicciones	0	2	6	8	2.7	3.1
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	13	27	27	67	22.3	8.1
Instituto de Vivienda	38	6	8	52	17.3	17.9
Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial	32	33	16	81	27.0	9.5
Secretaría de Medio Ambiente	6	37	12	55	18.3	16.4
Secretaría de Educación	25	13	16	54	18.0	6.2
Secretaría de Cultura	7	7	9	23	7.7	1.2
Fideicomiso de Educación Garantizada	0	0	5	5	1.7	2.9
Instituto de Ciencia y Tecnología	5	4	3	12	4.0	1.0
Escuela de Administración Pública	1	1	3	5	1.7	1.2
Instituto de Educación Media Superior	45	43	0	88	29.3	25.4
Sistema de Aguas de la Ciudad de México	21	41	5	67	22.3	18.0
Instituto de las Mujeres	9	93	9	117	39.0	52.0
Sistema para el Desarrollo Integral a la Familia	43	54	14	111	37.0	20.7
Secretaría de Seguridad Pública	19	22	15	56	18.7	3.5
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	5	29	8	42	14.0	13.1
Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México	6	6	7	19	6.3	0.6
Secretaría de Desarrollo Económico	5	5	4	14	4.7	0.6
Instituto de la Juventud	6	19	3	28	9.3	8.5
Secretaría de Obras y Servicios	9	22	3	34	11.3	9.7
Secretaría de Desarrollo Social	34	57	0	91	30.3	28.7
	380	604	219	1203	18.2	
		59%	-64%			

### Asignación para Dependencias en el Presupuesto 2013 del Distrito Federal

DEPENDENCIA	MONTO	% del total
Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	161,210,846	0.38%
Secretaría de Gobierno	2,485,949,465	5.90%
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	222,257,080	0.53%
Secretaría de Desarrollo Económico	152,918,344	0.36%
Secretaría de Turismo	57,005,183	0.14%
Secretaría del Medio Ambiente	1,011,499,289	2.40%
Secretaría de Obras y Servicios	5,121,084,054	12.16%
Secretaría de Desarrollo Social	1,593,292,794	3.78%
Secretaría de Finanzas	1,873,862,005	4.45%
Secretaría de Transportes y Vialidad	1,105,446,380	2.62%
Secretaría de Seguridad Pública	13,107,593,935	31.12%
Secretaría de Salud	6,121,301,510	14.54%
Secretaría de Cultura	475,204,006	1.13%
Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	831,177,427	1.97%
Secretaría de Protección Civil	137,285,951	0.33%
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	223,530,354	0.53%
Secretaría de Educación	350,934,964	0.83%
Oficialía Mayor	913,669,429	2.17%
Contraloría General	349,313,981	0.83%
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	4,893,350,115	11.62%
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	925,426,824	2.20%
SUMA:		<b>42,113,313,936</b>

**Nota:** la barra azul en la celda de los montos revela el monto proporcional de recursos respecto a la dependencia con mayor asignación. Asimismo, los colores de la columna del porcentaje del total expresan mayor proporción (verdes) a menor (rojos).

Cabe decir que el presupuesto del INVI es el tercero mayor (\$2,543,315,446 pesos) entre las erogaciones previstas para Entidades en 2013. Sólo después de Servicios de Salud del DF y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DF.

Por tanto, de acuerdo con los criterios establecidos, los ámbitos analizados en este estudio han sido el de **vivienda** (Instituto de Vivienda del Distrito Federal – INVI y Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda – SEDUVI), así como el de **salud** (Secretaría de Salud – SSDF).

Para 2012 el Derecho a la Vivienda Adecuada abarcaba ocho atributos, 32 estrategias y 171 líneas de acción; mientras que el Derecho a la Salud comprendía cinco atributos, 21 estrategias y 128 líneas de acción<sup>22</sup>. Para 2013 se registró una disminución en las líneas de acción asignadas, quedando en 60 para el primer caso y 56 para el segundo.

<sup>22</sup> En el 2011, el Derecho a la Vivienda tenía solamente 95 líneas de acción (se incrementaron en 80) y el Derecho a la Salud pasó de 61 a 118 (un incremento de 57 líneas de acción).

Derecho	Número de LA en todo el Derecho	Número de LA en Anexo III	Número de LA en el Anexo VI	Número de LA en el Anexo VIII
<b>Vivienda Adecuada</b>	172	64	54	43
<b>Salud</b>	129	46	45	41

De acuerdo con el documento publicado por la Subsecretaría de Gobierno del DF acerca del segundo año de implementación del PDHDF, la Secretaría de Salud tiene tres líneas de acción presupuestadas por un total de \$38.5 millones de pesos; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) también presupuesta tres líneas de acción por \$88 millones de pesos; mientras que el Instituto de Vivienda del DF (INVI) solamente tiene una línea de acción presupuestada por un total de \$989.5 millones de pesos.

A partir del trabajo de campo se ha indagado en los motivos por los que se han ido modificando (en la mayoría de los casos, disminuyendo) las Líneas de Acción del PDHDF que se vinculan con el PCEDH. De acuerdo con nuestros informantes clave en la Subsecretaría de Gobierno, los ajustes tienen que ver con el número de líneas de acción que las unidades operativas van colocando en sus actividades institucionales. En este sentido, también se prevé que, para 2014, disminuirán todavía más, ya que están reportando solamente aquellas líneas de acción que consideran estratégicas.

“Actualmente, las modificaciones sobre las líneas de acción de cada ámbito están basadas en un acuerdo entre las organizaciones sociales y civiles y las autoridades acerca del presupuesto, a diferencia del Programa de Género, donde las unidades implementadoras pueden engarzar con el presupuesto local y el conteo. Hay un Programa independiente del proceso de presupuestación. En el caso del PDHDF resulta muy complicado contabilizar cuántos recursos en concreto están destinándose a las líneas de acción”. [E11]

Sobre esta cuestión, así como los criterios mediante los cuales han sido asignadas las Líneas de Acción a las unidades implementadoras, se profundizará más adelante.

### 3.3. Procesos de elaboración e implantación

Para cumplir el objetivo general de este trabajo, en el presente subapartado procedemos a evaluar los principales alcances y restricciones en cuanto a diseño, proceso y resultados que ha aportado el PCEDH al logro de algunos objetivos en el PDHDF<sup>23</sup>.

El Programa tiene dos vertientes: por un lado, transversalizar la perspectiva de los Derechos Humanos en cada uno de los programas gubernamentales y, por el otro, establecer un programa específico de derechos humanos en las diferentes unidades implementadoras; lo que conlleva la generación de procesos de mediano y largo plazos.

Los objetivos centrales de una Política Pública con enfoque de DDHH son tres (PDHDF, p. 62):

1. Garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.
2. Institucionalizar y fortalecer mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen el reconocimiento, respeto, cumplimiento, protección, reparación y promoción de los derechos humanos.
3. Consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos que contribuya a que las personas, grupos y colectivos sociales, y particularmente las y los servidores públicos, conozcan, defiendan y promuevan sus derechos humanos y libertades fundamentales, exijan el cumplimiento de las obligaciones estatales en la materia, demanden la atención y reparación de su violación y favorezcan una mejor convivencia social.

Con la finalidad de vincular el PDHDF con los procesos de planeación, programación y presupuestación, a principios de 2010 entró en vigor la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, la cual establece que los DDHH son el fundamento para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el DF, así como para la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos destinados a su cumplimiento. Por lo tanto, los programas, acciones y prácticas de los entes públicos asegurarán el reconocimiento, la promoción, concreción, protección y defensa de los mismos, de conformidad con sus competencias y atribuciones. En resumen, esta Ley dota de técnicas y mecanismos para avanzar en el cumplimiento de los DDHH.

La Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente señala, en su artículo 11, la obligatoriedad de la inclusión del enfoque de derechos humanos en la ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados. Asimismo, dispone que las unidades responsables del gasto deben integrar en sus anteproyectos de Presupuesto de Egresos, recursos para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del PDHDF.

Lo anterior significa que la perspectiva de DDHH trascenderá independientemente de las voluntades de las futuras administraciones al ser un precepto legal, por lo que este nuevo

---

<sup>23</sup> En específico los referidos al tercer núcleo problemático (derechos de seguridad humana: derecho a vivienda adecuada y a la salud).

enfoque se debe incorporar a la planeación de programas y políticas públicas, utilizando para ello el PbR.

Con todo lo anterior, el DF aspira a contar con un marco de actuación suficiente para incorporar la perspectiva de DDHH en el quehacer institucional de la administración pública.

### 3.3.1. Derechos humanos y PbR

De manera paralela a la ejecución del PDHDF, el Gobierno del Distrito Federal puso en marcha diversas acciones para la implementación de otro proceso igualmente importante para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del DF: el Presupuesto basado en Resultados. Dichas acciones están dirigidas a priorizar las necesidades sociales, establecer políticas, objetivos, estrategias y programas; evaluar; utilizar esa información en la toma de decisiones –entre ellas las relacionadas con las asignaciones de los recursos-; capacitar a servidoras y servidores públicos, así como fortalecer el marco normativo y a las instituciones.

De esta forma, en 2009 se modificó la estructura presupuestal de la Administración Pública del DF, la cual consideraba las categorías de programa y subprograma y, a partir de ese año, se incorporó la Clasificación de Resultados, a través de la cual se busca identificar cuál es el impacto o “Resultado” que se pretende alcanzar a través de la aplicación del presupuesto. Dentro de esta nueva categoría se incorporó el Resultado 16 “Los DDHH son respetados”.

Como en cualquier proyecto de innovación, una parte sustantiva para realizar la incorporación de la perspectiva de DDHH en el quehacer gubernamental requería, sin lugar a dudas, de personas capacitadas para hacerlo. Por ello, en 2010, previo a la integración de los anteproyectos de las unidades responsables del gasto, materia prima fundamental para el Proyecto de Presupuesto que se envía al Legislativo local y que estaría vigente en 2011, se impartió un curso de capacitación en el que participaron distintas instancias del GDF, como la Secretaría de Finanzas, la Subsecretaría de Gobierno y la Escuela de Administración Pública, de acuerdo con la información publicada por el gobierno local (Segundo año de implementación del PDHDF, p. 87).

La capacitación se dirigió a las y los servidores que fungen como enlaces administrativos y a quienes operan los programas públicos de las unidades responsables del gasto con líneas de acción asignadas del PDHDF. Su objetivo fue, por un lado, sensibilizar a las personas servidoras públicas en el tema y, por otro, dotarles de herramientas para implementar la perspectiva en sus respectivas unidades responsables. El curso tuvo dos ediciones, una para dependencias y entidades, y otra para las delegaciones. Con base en las enseñanzas obtenidas en dicho curso, en 2011 se repitió la experiencia, con la finalidad de preparar el anteproyecto del ejercicio 2012.

En complemento a lo anterior, a efecto de que la capacitación en DDHH se extendiera a un mayor número de personas servidoras públicas, se impartió un curso en línea a servidoras

y servidores públicos de estructura de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades. La temática en este caso se refirió a la difusión del PDHDF y a la sensibilización de trabajadoras y trabajadores.

Por otra parte, para la correcta implementación de la perspectiva de DDHH, es necesario contar con herramientas para su seguimiento. En este sentido, la Secretaría de Finanzas y la Subsecretaría de Gobierno, junto con otras instancias del GDF y de la sociedad civil constituyeron el Comité de Seguimiento del Presupuesto<sup>24</sup>.

En el seno de dicho Comité se definieron las acciones a realizar para dar seguimiento al proceso de implementación del PDHDF. Entre ellas, destacó la elaboración de una guía en la cual se les solicitó a las unidades responsables información sobre el avance en las líneas de acción, su identificación y evolución presupuestal, así como el diseño de indicadores.

Con base en los resultados de esa guía y para fortalecer el seguimiento a la implementación, se recurrió nuevamente a la norma y, de esa manera, en el Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2011, por primera vez, se incluyó un anexo en el cual las unidades responsables vinculan las líneas de acción del PDHDF con las actividades institucionales que realizarían durante ese año.

Asimismo, utilizando la experiencia de la primera guía, para finales de 2011 se solicitó información a las unidades responsables sobre las líneas de acción previstas en el Anexo del Decreto de Presupuesto de Egresos. Esta información fue la base para determinar, entre otros aspectos, la reasignación de líneas de acción y la inclusión de nuevas unidades responsables; es decir, en cierto sentido, la actualización del PDHDF. De hecho, para el Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2012 nuevamente se incluyó un anexo.

Por otra parte, de manera conjunta la Secretaría de Finanzas y la Subsecretaría de Gobierno, así como organizaciones de la sociedad civil, han trabajado en el diseño de indicadores para medir el avance del PDHDF. Dichos indicadores fueron propuestos a las unidades responsables del gasto a través de la Guía de Derechos Humanos, para que confirmaran si contaban con información para generarlos. Por otra parte, las unidades responsables del gasto a través de la misma Guía han enviado indicadores que ellas mismas han elaborado.

Cabe mencionar que la metodología con la que se ha trabajado la construcción de indicadores es la MML es consistente con la empleada en la implementación del PbR. Una de las ventajas de utilizarla es que se optimiza el diseño y el seguimiento de las políticas sobre DDHH, ya que con dicha técnica, esas políticas se alinean con los objetivos del sistema de planeación del GDF (principalmente con los del Programa General de Desarrollo), y se presentan en un lenguaje claro y homogéneo. Además, al incluir el diseño de indicadores, se sientan las bases para el monitoreo y la evaluación. Un ejemplo de

---

<sup>24</sup> Acerca de este Comité de Seguimiento no se obtuvo ninguna información anterior; sin embargo, aparece mencionado en el Informe del segundo año de implementación del PDHDF, proporcionado por la Subsecretaría de Gobierno en la penúltima entrevista realizada durante el proceso de consulta y contraste.

dicho ejercicio fue proporcionado por SEDUVI en el marco del trabajo de campo y puede consultarse en el Anexo XIII (Indicadores de Derechos Humanos SEDUVI).

### 3.3.2. Marco de Política Pública

El GDF ha iniciado un ejercicio interesante al incorporar la perspectiva de DDHH en los programas, políticas y acciones de gobierno, a través de la integración de dicha perspectiva a la estructura programática y presupuestal.

Para llevarlo a cabo, la Secretaría de Finanzas utilizó en el proceso de elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos el Marco de Política Pública (MPP) como una herramienta para conjuntar dos enfoques de programación-presupuestación: el Presupuesto basado en Resultados y la Perspectiva de Derechos Humanos. En él se permite incorporar las Líneas de Acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal a los programas y acciones que ejecutan las unidades responsables del gasto a nivel de actividad institucional.

La innovación de este diseño fue adaptar las características de la MML al MPP. De esta manera, los MPP contienen elementos en donde se identifica el fin, propósito, componente y actividades que se realizan en los programas públicos. Esta información permite alinear los objetivos concretos de los programas públicos al Programa General de Desarrollo (PGD) del DF y a los Programas Especiales.

### 3.3.3. Vinculación de Líneas de Acción con Actividades Institucionales

La incorporación de las líneas de acción del PDHDF al proceso de programación y presupuestación se realizó a través del MPP. De esta manera, se vincularon las líneas de acción con las actividades institucionales que realizan las unidades responsables del gasto.

Un ejemplo de este ejercicio puede consultarse en el Anexo XIV. Marco de Política Pública del INVI: Capacitación y sensibilización en DDHH, proporcionado por la Subdirectora de Presupuesto del INVI en el marco del trabajo de campo. En este caso, además, se refleja también el ejercicio de alineación con el Plan General de Desarrollo del DF solicitado para 2014, con la idea de poder analizar las líneas de acción del PDHDF y definir con qué objetivos del programa éstas pueden coadyuvar.

- El Plan General de Desarrollo marca sus propios ejes, metas, áreas de oportunidad y líneas de acción. Para su mejor comprensión, el GDF elaboró un catálogo (como parte del Manual de presupuestación) que proporciona la metodología para buscar las coincidencias con el PDHDF. A partir del relato de una informante [E3] recuperamos algunas cuestiones al respecto:
  - Hay que conocer el Plan General de Desarrollo y ubicar dentro del eje dónde está DDHH y equidad de género.
  - El instructivo es muy claro (dice nuestra entrevistada): la naturaleza de las actividades no cambiará pero se coadyuvará al cumplimiento de los objetivos. Se

trata de ubicar aspectos que se pueden desarrollar y verificar que sean medibles, cuantificables y monitoreables [E3].

- La Secretaría de Finanzas acepta y notifica.

La incorporación de las líneas de acción al MPP representó, sin duda, una manera innovadora de incorporar la perspectiva de derechos humanos, ya que, al ser una política transversal, permea diversas acciones que realiza el GDF. Además, permite identificar las acciones a favor que ya se están realizando con las actividades que ejecutan las unidades responsables del gasto, por lo que, cumplir con la garantía de los derechos universales no necesariamente significa un incremento en el uso de recursos públicos, sino de hacer un uso eficiente de los mismos, lo que en buena medida responde al PbR.

### 3.3.4. Avances en la implementación desde la perspectiva presupuestal

De acuerdo con el documento publicado por el Gobierno del DF (Segundo año de implementación del PDHDF, p. 88), las unidades responsables del gasto reportaron a la Secretaría de Finanzas la información correspondiente a 761 líneas de acción. Cabe mencionar que hay líneas de acción que son atendidas por más de una unidad responsable, por lo que, considerando el número de veces que las líneas de acción son reportadas por las unidades responsables, da un total de 1,242. También es importante considerar que los datos presentados en el informe del GDF incluyen a 64 unidades responsables del gasto, de las cuales son 28 dependencias y órganos desconcentrados, 14 delegaciones, 20 organismos y entidades así como dos órganos autónomos y de gobierno.

Entre las unidades responsables del gasto que destacan por el mayor número de líneas de acción reportadas, están la Delegación Cuajimalpa (132); la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (120); la **Secretaría de Salud (90)**, la de Desarrollo Social (86), del Trabajo y Fomento al Empleo (65); el Tribunal Electoral (61); la Oficialía Mayor (54); la Delegación Iztapalapa (45); el Instituto de Educación Media Superior (44); la Delegación Venustiano Carranza (41); el Sistema de Aguas (40); las Secretarías de Medio Ambiente (36) y Desarrollo Rural (30); las Delegaciones Milpa Alta (28) y Xochimilco (27); el Instituto Electoral (23); la Secretaría de Seguridad Pública (23); las Delegaciones Benito Juárez (20), Gustavo A. Madero (20); el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (20); la Procuraduría Ambiental (19); la Secretaría de Educación (18) y la Delegación Coyoacán (15), que en conjunto atienden el 85% de las líneas de acción.

La selección de la Secretaría de Salud (SSDF) como uno de los casos de estudio de esta evaluación resultó muy atinada, de acuerdo con uno de nuestros informantes clave, ya que se trata de una de las dependencias con más avance. Ésta cuenta con un área de planeación específica, ha habido continuidad en el equipo, existe capacidad técnica y una mayor facilidad para entender y trabajar este tipo de metodologías (Políticas Públicas con enfoque a resultados y derechos humanos), ya que están habituados a trabajar a partir de diagnósticos, análisis, estudios, prospectivas, así como llevar registros y bitácoras de su trabajo. [E5].

Como se ha mencionado, según la base de datos de la Subsecretaría de Gobierno, en el 2012 el Derecho a la Vivienda Adecuada abarcaba ocho atributos, 32 estrategias y 171 líneas de acción; mientras que el Derecho a la Salud comprendía cinco atributos, 21 estrategias y 128 líneas de acción. Para 2013 se registró una disminución en las líneas de acción asignadas a cada ámbito, quedando en 60 para el primer caso y 56 para el segundo.

Con la inquietud de comprender cómo se lleva a cabo la asignación de líneas de acción a las unidades implementadoras, en el marco del trabajo de campo, se consultó a la Subsecretaría de Gobierno cuáles eran los mecanismos para dicho procedimiento, así como la explicación de la caída numérica de las líneas de acción asignadas.

En este sentido, nuestra informante explica que son las unidades responsables las que deben decidir qué líneas de acción del Programa entran en el MMP. Las líneas de acción que les han sido asignadas responden a la lógica del PDHDF.

“Los grandes cambios han respondido a cuestiones de índole organizativa. Por ejemplo, el Instituto de Ciencia y Tecnología que ahora es Secretaría, tiene una nueva asignación de líneas de acción; otras, se transfirieron a la Oficialía”. [E11]

Al inicio del proceso hubo un ajuste respecto a las líneas de acción porque cuando se construyó el Programa se hizo una somera verificación, por lo que a partir de una revisión jurídica a fondo fueron reasignadas de 600 a 700 líneas de acción.

La Ley del PDHDF establece que el Comité de Seguimiento y Evaluación puede hacer reasignaciones: representantes de dependencias argumentan porqué algunas líneas de acción asignadas no les corresponden. El Comité estudia cada caso y emite un fallo. En caso positivo, la Secretaría Ejecutiva notifica los cambios.

Siguiendo con nuestros principales hallazgos, a partir del trabajo de campo y el análisis cualitativo, a continuación planteamos las principales ideas clave en torno a los objetivos específicos de esta evaluación, según los Términos de Referencia:

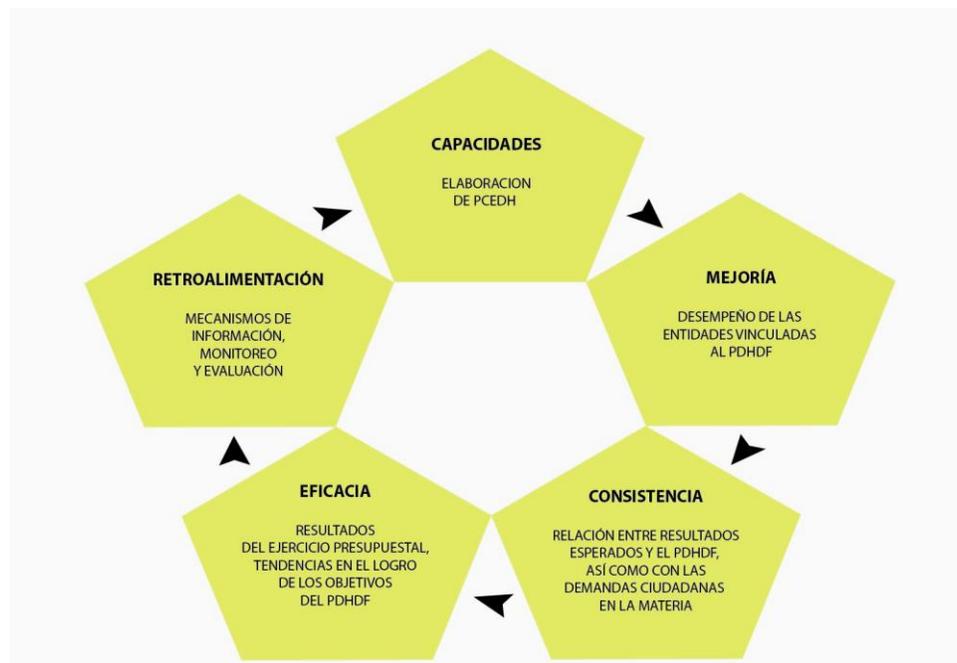
- i) Analizar los avances y las restricciones en el proceso de implantación de los mecanismos e instrumentos para el establecimiento del PCEDH. (Disposición de la administración pública, eficiencia en el manejo de los mecanismos e instrumentos, procesos de capacitación, principales restricciones).
- ii) Analizar el mejoramiento en el desempeño de las organizaciones públicas involucradas en la asignación de recursos para el logro de objetivos establecidos en el PDHDF, poniendo énfasis en el desempeño de algunas entidades de importancia estratégica.
- iii) Establecer y valorar la relación y coherencia que se ha dado entre los resultados incorporados en la presupuestación de las entidades públicas concernidas en el PCEDH –particularmente del núcleo 3- y los objetivos del PDHDF, así como la intervención de la ciudadanía –a través de los mecanismos previstos- en la definición de los resultados esperados.
- iv) Establecer las principales tendencias observables en el ejercicio del PCEDH, en cuanto al cumplimiento de los objetivos del PDHDF, así como en la relación entre el gasto

presupuestado y el ejecutado, valorando su desempeño en relación a temas centrales en los DDHH, tales como la Progresividad en la garantía de los derechos y la utilización del máximo de recursos disponibles. Este análisis se realizará tanto en la evolución en los años 2011 -2013, como en las comparaciones posibles con algunos años anteriores, poniendo atención en el desempeño específico de algunas líneas de acción de importancia.

- v) Establecer y valorar, con base en la existencia y resultados de los sistemas de información y de los mecanismos de monitoreo y evaluación, así como de otras fuentes disponibles, los principales rendimientos del PCEDH, a partir de las principales estrategias del PDHDF.

La manera en que hemos organizado la información responde a la secuencia de los objetivos específicos propuesta por el Consejo (EVALÚA DF), donde (1) corresponde al Diseño; (2) y (3) atañen al Proceso; y (4) y (5) pertenecen a Resultados:

1. **Capacidades.-** Elaboración del PCEDH
2. **Mejoría.-** Desempeño de las entidades vinculadas al PDHDF
3. **Consistencia.-** Relación entre resultados esperados por el PDHDF y las demandas ciudadanas en la materia
4. **Eficacia.-** Resultados del ejercicio presupuestal, tendencias en el logro de los objetivos del PDHDF
5. **Retroalimentación.-** Mecanismos de información, monitoreo y evaluación



## 3.4. Resultados

### 3.4.1. Análisis del diseño: elaboración del PCEDH

La elaboración del PCEDH, a nivel de diseño, ha implicado el trabajo conjunto de la Secretaría de Finanzas, la Subsecretaría de Gobierno del DF y la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (SE MSE) del PDHDF con las distintas unidades implementadoras. Por su parte, GESOC (Gestión Social y Cooperación, AC) fue la instancia externa encargada de diseñar el modelo general para la elaboración del presupuesto del Gobierno del Distrito Federal con enfoque de resultados, tanto en el ámbito de género como de DDHH, de modo que elaboró también los manuales específicos y coordinó los cursos de capacitación de servidoras y servidores públicos, llevados a cabo en 2011 y 2012. El detalle puede consultarse en los Anexos IX (Programa formativo del GDF) y XII (Cuaderno de trabajo, 2011: Programación y Presupuestación basada en Resultados con perspectiva de Derechos Humanos en el Distrito Federal).

Por su parte, desde la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal (SSG) se ha definido el PCEDH como un eje estratégico para la implantación del PDHDF. Éste ha sido redactado en el estilo del Programa, con acciones que no están expresadas en torno a metas, resultados o tiempos, sino que son recomendaciones muy específicas a evaluar con una lógica de cumplimiento u omisión.

A pesar de la complejidad que implica el PCEDH, se han ido definiendo dos ejes importantes: uno es la agenda legislativa, y otro es el de capacitación y educación del servicio público en torno al cumplimiento del Programa. De acuerdo con nuestros informantes, respecto a los altos mandos, en el nivel operativo existe cierto desconocimiento del Programa (especialmente, a partir del cambio de administración a finales de 2012 y la alta rotación de los cargos en el GDF). En ese sentido, el riesgo, es que termine haciéndose ‘lo de siempre’. [E11]

Otro eje importante en cuanto a capacidades en la elaboración del PCEDH es la participación ciudadana; dicho componente genera incentivos e incidencia; es decir, que sí se pueden ir modificando procesos, políticas y normas.

A nivel presupuestal, la cuestión clave para la SSG es cómo hacer que las líneas o las acciones cuenten con el presupuesto para cumplirse.

“Cuando se hizo el Programa, una cuestión que limitaba la creatividad de las autoridades era el tema presupuestal (independientemente de la cultura política). Es importante recordar que la base fue el Diagnóstico –realizado colectivamente en 2008: <http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/diagnostico.pdf>- es decir, la identificación de los problemas de la Ciudad para avanzar hacia la garantía plena de los DDHH. Sí hubo algunos elementos que tenían que ver con cuestiones razonables de presupuesto pero no tan a fondo como para limitar la redacción de las líneas de acción. En ese sentido, la propuesta fue construir una política de Estado para cumplirlo, con disponibilidad presupuestal.” [E11]

Cuando se cuestiona el porqué de un PDHDF tan ambicioso, la respuesta de la SSG es que se trata de un Programa aspiracional: “la idea no era construir lo que se lograra en un año o dos, sino trazar la ruta para garantizar plenamente los derechos. Se consideró que debía colocarse en un nivel alto y plenamente garantista. No era un programa para “mejorar” los Derechos Humanos, sino para garantizarlos.” [E11]

En el proceso de diseño del PCEDH, al analizar las líneas de acción, se identificaron aquellas que tenían una necesidad presupuestal. Se consideró que se trataba de aproximadamente un 50% y que, el resto, no requería presupuesto específico, sino de acciones concretas de otra índole, por ejemplo, ajuste a leyes o cambios de normatividad.

Sobre el primer universo, los retos planteados consistían en visibilizar el presupuesto que la capital requiriera en el futuro para garantizar los objetivos e identificar las acciones necesarias para modificar las actividades que se realizan, poniendo el énfasis en las actividades relacionadas con los DDHH. Sin pretender sustituir las actividades de presupuestación, se trataba de hacer visible si se requerían presupuestos adicionales.

En los hechos, el gran problema que todavía se sigue discutiendo es cómo hacer que puedan interactuar las actividades institucionales del Presupuesto basado en Resultados (PbR) con las líneas de acción del PDHDF.

En el caso de los programas operativos, la complejidad era mayor. Con PbR se presume más sencillo porque se facilitan los sistemas de medida; además, se trata de un lenguaje más cercano que el programático, ya que hace posible que el Programa se lea como un gran resultado; “en cambio, 2.412 resultados [en referencia al total de líneas de acción] ¿dónde se colocan dentro de las actividades que realiza el Gobierno?” [E11]

La solución que se adoptó fue pedir que en el presupuesto anual se incorporase el enfoque de DDHH en la producción de Marcos de Política Pública, incluyendo las acciones de los DDHH que deben ser cubiertas por sus actividades. Para ello se diseñó un manual de procedimiento, ya que el sistema todavía no permite hacerlo automáticamente; no dispone de los vínculos.

En este sentido, se informa que actualmente se está desarrollando el nivel técnico (software), incluyendo un listado de actividades y el trabajo de vinculación, de manera que se disponga de un sistema que combine la actividad institucional y la cuestión de lo que se hará para cumplir las líneas de acción del PDHDF a partir del presupuesto.

“Actualmente [los funcionarios públicos de las distintas unidades operativas] tienen que incorporar acciones dentro de las actividades que están realizando. Ahora es obligatorio referir una línea de acción a una actividad institucional (pueden cargarse libremente) pero, al menos, debe referirse una. De otro modo, el programa informático no autoriza y por tanto no puede enviarse el presupuesto. Eso obliga a que hagan el ejercicio.” [E11]

Paralelamente se está construyendo un sistema informático que permitirá migrar hacia un programa redactado en función de resultados, metas e indicadores, para que sea mucho más fácil su incorporación al presupuesto y, en general, a la actividad gubernamental. En

este sentido, de acuerdo con nuestros entrevistados, un componente importante es que todo lo que tiene que ver con gobierno esté redactado en función de resultados para que su inserción al programa sea prácticamente automática. Para ello se está trabajando con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACDH).

Por otra parte, a partir del análisis de los problemas que se han identificado, para potenciar el Sistema de Evaluación del Mecanismo de Seguimiento del PDHDF se está construyendo una nueva formulación de las líneas de acción que permita “traducirlas” en clave de cumplimiento desde una lógica de políticas públicas: programa de trabajo, resultados esperados, grado de avance, etc. Es un proyecto a tres años y actualmente se sitúa a medio camino.

Para la Subsecretaría de Gobierno el ideal es tener un programa garantista pleno de los derechos pero que tenga acciones muy concretas, con resultados medibles, que sean posibles de lograr y que formen parte de un acuerdo que de antemano se pacta para ser cumplido, más allá de un programa marco muy general de ‘lo que se tiene que hacer’, como compromiso, en el período de gobierno. Algo similar al esquema de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En un nivel más operativo, al cuestionarse cuáles son los mecanismos efectivos de coordinación entre la Subsecretaría de Gobierno y la Secretaría de Finanzas alrededor de la implantación del PCEDH, se expone que, la Secretaría de Finanzas ha generado los instrumentos (el Anexo<sup>25</sup>, el Manual con el capítulo específico de DDHH, información básica para llenar los formatos) pero ha dejado todo el desarrollo del proceso en manos de la Subsecretaría de Gobierno y de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación. Desde el punto de vista de los informantes entrevistados, si el proceso estuviera liderado por Finanzas, sería diferente:

“No es una política pública prioritaria para el Gobierno en su conjunto si Finanzas no lo tiene contemplado, aunque el nivel presupuestal es uno de los componentes, no es el conjunto. [...] No es un tema de voluntad política sino que tiene que ver con la complejidad del proceso presupuestario. Además de una situación de restricción financiera muy fuerte de los últimos cuatro años a la fecha que genera una agenda de déficit permanente de recursos que hay que estar siempre resolviendo, lo que complica mucho el proceso. Prácticamente todo el personal está abocado a la operación cotidiana. El margen es muy estrecho, hay muchos programas y proyectos que no se pueden construir, lo que se ha acentuado con la crisis económica y la disminución de los ingresos. La administración de la escasez dificulta los espacios de planificación”. [E11]

---

<sup>25</sup> En referencia al Anexo 4 (Formato Derechos Humanos) incluido en el Manual de Programación – Presupuestación para la formulación del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (2011) elaborado por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas.

Por su parte, el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF, en sí mismo, constituye una innovación en el quehacer público porque parte del involucramiento de varios actores en el monitoreo de la puesta en marcha del PDHDF. Fue creado en el año 2010, por convenio de colaboración entre las partes (organizaciones sociales y civiles, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos e instituciones académicas) previendo inicialmente tres componentes: el Comité de Seguimiento y Evaluación, los Espacios de Participación y el equipo técnico operativo, coordinado por la Secretaría Ejecutiva. No obstante, hay que considerar que el proceso de construcción de un nuevo órgano en el gobierno lleva su tiempo y esta no ha sido la excepción. En realidad, es hasta el primer cuatrimestre de 2013 que la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación pudo empezar a trabajar con suficiencia de personal e infraestructura operativa<sup>26</sup>:

“Las modificaciones en el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSE) obedecen a una ruptura de la CDHDF con el gobierno, y el órgano ejecutivo del MSE ‘pagó la cuenta’. La aprobación estructural depende de la suficiencia presupuestal y el proceso de arranque ha sido accidentado” [E13]

De acuerdo con nuestra entrevistada, a nivel de capacidades en la elaboración del PCEDH el papel del MSE puede ser más robusto de lo que estima la Subsecretaría de Gobierno. Considera que la Secretaría Ejecutiva (SE) del MSE tiene amplia capacidad de convocatoria a la participación en los espacios y que sería conveniente un gradual traspaso de funciones (desde la SSG hacia la SE). A un año de operación, es preciso hacer una nueva lectura para valorar el proceso de creación del Mecanismo.

Acerca del sistema de información en proceso de elaboración, mencionado por la Subsecretaría de Gobierno, la SE reporta que se ha elaborado una batería de indicadores con diferentes dimensiones a partir de las metas. El ejercicio se inició con el derecho al Medio Ambiente Sano (donde se han obtenido 79 indicadores generales). El sistema es como un tablero de control que tiene la capacidad de generar alertas y focos rojos, a nivel de avances y mejoría. El objetivo es lograr subir los informes, inclusive, de los espacios de participación. Para ello se recibió una donación importante del OACNUDH y el PNUD (en septiembre de 2011).

En el proceso de implantación del PCEDH hay un esfuerzo por empezar a alinear acciones, pero ha resultado complicado porque la lógica garantista e inasible del PDHDF difícilmente genera sintonía con una visión (a veces un tanto burocrática) del quehacer público, acostumbrado más a cumplir procedimientos que a obtener resultados. Ha sido un proceso accidentado aunque pueden identificarse ciertos avances. El PCEDH implica, de acuerdo con nuestra informante, un cambio de cultura institucional. Sin embargo, no se

---

<sup>26</sup> La Secretaría Ejecutiva es un órgano desconcentrado del gobierno prácticamente mandatada por el Comité de Seguimiento y Evaluación. Inicialmente solamente se aprobaron cinco plazas -lejos de responder a la estructura planeada en el reglamento del MSE-; no fue hasta agosto de 2012 que se aprobó el Plan de Trabajo y hasta abril de 2013 se constituye el equipo actual (26 personas).

ha dado una reelaboración del PDHDF para hacerlo más manejable. El reto consiste en traducir los estándares en mecanismos muy concretos y en el lenguaje adecuado.

Según nuestra entrevistada, en el proceso “faltó revisar con mayor detalle las atribuciones de las dependencias. La cuestión de la ‘corresponsabilidad’ institucional ha generado vacíos a nivel de responsabilidades concretas”. [E13]

Finalmente, en lo que se refiere a los dos casos concretos analizados –el ámbito del derecho a la salud y el ámbito del derecho a la vivienda adecuada- se perciben diferencias sustantivas. En el primer caso, hay voluntad política y compromiso institucional, tanto a nivel del PDHDF como del PCEDH. Existe un recorrido desde el año 2010 en el que se han fortalecido las capacidades institucionales y el mensaje de los DDHH ha permeado paulatina pero crecientemente a la institución (Secretaría de Salud). Mientras, en el segundo caso, la rotación del funcionariado a partir del nuevo mandato, ha implicado una vuelta a empezar, prácticamente desde cero. No hubo memoria institucional ni una transmisión del proceso de avance hacia las nuevas personas responsables de los DDHH, tanto en el INVI como en SEDUVI.

En el grupo focal realizado en la Secretaría de Salud (SSDF), las personas participantes comentaron que, aunque se encuentran laborando en la institución desde la administración pasada (2006-2012), no participaron en el diagnóstico previo al PDHDF; el primer acercamiento que tuvieron al tema fue a partir del 2009, cuando la Secretaría de Finanzas realizó una solicitud para que las líneas de acción del PDHDF se incorporaran a los Programas Operativos Anuales (POA). Ese mismo año Gestión Social y Cooperación (GESOC) y el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSE) del PDHDF impartieron un taller sobre DDHH. En opinión de personas participantes, el ejercicio fue básico y, hasta cierto punto, atropellado en el tiempo, de manera que no logró transmitirse en profundidad la cuestión presupuestal.

En 2010 integrantes de ese equipo asistieron a un nuevo taller organizado por GESOC, la Escuela de Administración Pública del DF y el MSE, que tenía por objeto dar pautas para elaborar el POA 2011. El curso tuvo una duración de prácticamente medio año y cada semana se llevaron a cabo acciones de sensibilización por cada uno de los Derechos. Incluso hubo reuniones con grupos de ‘poblaciones vulnerables’ que externaron sus problemáticas. Además se explicó que a través de la Metodología del Marco Lógico se buscaría la incorporación del PCEDH. Se hicieron ejercicios correspondientes a cada una de las dependencias participantes y el examen consistió en la incorporación de las líneas de acción del PDHDF en un marco de política pública con base en el enfoque metodológico propuesto.

Ese mismo curso trató de replicarse en la Secretaría de Salud con otros funcionarios involucrados en cuestiones presupuestales y programáticas. Se solicitó a GESOC su apoyo con una introducción, pero solamente pudo llevarse a cabo una sesión de medio día. No fue hasta finales del 2011, para la elaboración del POA 2012, que se hizo mayor hincapié en el PCEDH.

#### 3.4.1.1. Principales alcances

- **Se dispone de material formativo:** GESOC elaboró el material formativo incluyendo la información relativa a los Derechos Humanos y la Política Pública, con acento en el enfoque de orientación a resultados; las implicaciones de la programación con perspectiva de DDHH y el modelo para la incorporación de la perspectiva de DDHH a partir de la construcción de nodalidad gubernamental. Se incluyó, además, una breve introducción a la metodología de Matriz de Marco Lógico (MML) en los programas públicos y la correspondiente incorporación de las líneas de acción del PDHDF en los procesos de programación–presupuestación del DF a partir de la misma.

En dicho marco, GESOC elaboró una propuesta de categorización de las líneas de acción del PDHDF, y elaboró ejemplos y ejercicios específicos para la incorporación de las líneas de acción en los procesos de programación–presupuestación del DF siguiendo la MML. En dicha composición incluyó, además, los Marcos de Política Pública (MPP) como MML, haciendo hincapié en las implicaciones prácticas de la incorporación de las líneas de acción y del seguimiento y el monitoreo.

- **Se apuesta por la transversalidad:** con el proceso de implantación del presupuesto con enfoque de género como antecedente inmediato en el Distrito Federal, el desafío del PCEDH consistía en evitar la distorsión del programa a partir de la duplicación de actividades (problemática detectada en el ámbito de género). En este sentido se consideró oportuno vincular las líneas de acción del PDHDF con las acciones que las instancias implementadoras desarrollan como parte de su programa operativo apostando a una transversalidad institucional, creciente y total; un reto muy complejo en cuanto al diseño y operación de cualquier presupuesto y más concretamente, el de la Ciudad de México. Sin embargo, paulatinamente, se ha llevado a cabo.

Se consideró preferible el complejo ejercicio de ir relacionando las líneas de acción con las actividades institucionales, a pesar de que genera una sensación de poco avance; especialmente cuando se lee en global.

- **Vinculación con objetivos:** el avance más valorado por la Subsecretaría de Gobierno es la vinculación de las líneas de acción con los objetivos de las unidades implementadoras. Esto permite que las personas que están generando las acciones de gobierno tengan en mente siempre la visión de los DDHH.
- **Cambio de cultura institucional:** hasta cierto punto, puede hablarse de avances en el cambio de la cultura política de las unidades implementadoras respecto a los derechos humanos; a partir del trabajo de campo se identifica el énfasis en el enfoque antidiscriminatorio, por ejemplo.
- **Existen enlaces de DDHH en las unidades implementadoras:** en la dimensión organizacional, las unidades estudiadas disponen de la figura de ‘Enlace de DDHH’, quienes son responsables de participar en los espacios promovidos por el MSE, cuestión que se puede valorar como un aporte del PDHDF.

En el caso de la Secretaría de Salud, existe además un **área específica de DDHH** que coordina a las personas responsables del enfoque transversal en las diferentes áreas operativas.

De acuerdo con la entrevista a la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, en algunas unidades implementadoras no solamente disponen de enlaces de DDHH sino Direcciones de DDHH, en sí mismas, como en el ámbito de Juventud.

- **Participación amplia:** la participación de más de 120 organizaciones sociales y civiles (OSC) en los espacios convocados por el MSE se valora muy positivamente. Aunque se generan cuestionamientos y tensiones, éstas han generado resultados.
- **Resultados concretos:** de acuerdo con el reporte de la Subsecretaría de Gobierno, actualmente están apareciendo publicaciones a partir de la información generada por el PDHDF acerca del cumplimiento de los derechos de las comunidades indígenas, las poblaciones callejeras o el capítulo del LGBTTTI, por ejemplo. De esta manera se hace patente que se está reforzando la sociedad civil.
- **Avances a nivel legislativo:** según la Subsecretaría de Gobierno, durante la legislatura pasada se avanzó hasta un 45% en las cuestiones que requerían cambios legales: Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED), Interrupción Legal del Embarazo (ILE), matrimonios entre personas del mismo sexo, defensoría de los derechos de niñas y niños, temas de justicia, de tortura, de trata, la defensa a periodistas, son algunos de los ejemplos mencionados.

### 3.4.1.2. Principales restricciones

De acuerdo con GESOC, se puede decir que el cumplimiento de los objetivos del PCEDH descansa necesariamente en dos grandes supuestos:

- a) la calidad de diseño razonablemente consistente del PDHDF (las líneas de acción del Programa son las que se requieren para lograr los objetivos del mismo), y
- b) que la forma de programación y presupuestación del Gobierno del Distrito Federal (GDF) tiene cierta racionalidad.

Sin embargo, la realidad es que el PCEDH se comienza a implantar dentro de una política pública que ya tiene **defectos previos de metodología, orden y consistencia**; es decir que, a pesar de las bondades del diseño, los MPP del GDF no concuerdan con la MML: “hay una alineación muy precaria entre fines, objetivos y actividades; no hay indicadores o estos corren aparte, además de que el proceso de programación y presupuestación no es realmente un presupuesto con enfoque a resultados”. [E5]

- **Problemas propios de la administración en el GDF:** buena parte de los problemas en la implantación del Programa y su presupuestación son un reflejo de los problemas de gestión pública de la propia administración del GDF: salarios bajos, poca profesionalización y formación, precaria estabilidad laboral y planes de carrera mínimos, alta rotación de funcionarios, entre otros.

Del mismo modo, el **cambio de gobierno** en 2012. El (natural) relevo de equipos y funcionariado que habían participado en el diagnóstico, procesos de implementación y capacitaciones del PDHDF en muchas de las dependencias (un claro ejemplo es el caso del INVI) impactó desfavorablemente en el proceso, haciendo que se perdieran importantes curvas de aprendizaje y capacidades instaladas.

Por si fuera poco, los temas relacionados con el PDHDF y PCEDH no formaron parte de la memoria institucional que preparó la Contraloría General del Distrito Federal para el proceso de entrega-recepción entre las gestiones de Marcelo Ebrard y Miguel Ángel Mancera. Sin duda, una grave omisión pues el tema fue planteado oportunamente por la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, pero no procedió porque “era complicado”.

- **Falta de recursos:** de acuerdo con un informante clave en el trabajo de campo, las capacitaciones del funcionariado se hicieron con recursos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Instituto Nacional de Desarrollo Social, sin ningún tipo de apoyo presupuestario del GDF.
- **Falta de voluntad política:** otro de los elementos importantes detectados en el proceso de implantación del PCEDH es que una innovación de tal calado requería un gran impulso y voluntad política por parte no sólo del GDF, sino también de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, lo que no siempre se tuvo. También resulta irregular la participación de la Secretaría de Finanzas, aunque ha generado ciertos instrumentos técnicos necesarios, no se percibe que el PCEDH sea una prioridad

institucional, ni impulse con decisión este proceso de transversalización, como mandatan los ordenamientos.

- **Falta de coordinación institucional entre la Subsecretaría de Gobierno y la Secretaría de Finanzas:** la primera establece las líneas de acción sin considerar el presupuesto necesario para concretarlas o llevarlas a cabo; es decir, sin un trabajo en coordinación con la Secretaría de Finanzas [GF1], que ha resultado algo omisa en su atención a este proceso de transversalización.
- **Procesos de capacitación irregulares:** en opinión de personas entrevistadas en la Secretaría de Salud (SSDF), el ejercicio de capacitación impartido fue muy básico y con menos de lo requerido, de manera que no logró transmitir en profundidad la cuestión presupuestal. Los funcionarios de la SSDF coinciden en que todavía existen dudas y falta de claridad sobre cómo reportar/vincular el PDHDF y el PCEDH; así como las líneas de acción con las Actividades Institucionales. Señalan que hacen falta lineamientos, instrumentos o un sistema para vincular las líneas de acción con las actividades institucionales y reportar avances.
- **Disminución de la participación:** un aspecto sustantivo para el buen desempeño del proceso, que ha ido disminuyendo con el tiempo, es el acompañamiento robusto desde la sociedad civil. Los espacios de participación han ido menguando poco a poco, en parte, por la falta de resultados y lo complicado de su funcionamiento.
- **Falta de visión integral de los DDHH:** en el marco del grupo focal de la Secretaría de Salud, las personas participantes manifestaron que no hay una 'visión integral' de los DDHH. La tendencia a trabajar a partir de grupos vulnerables genera una visión sesgada de los derechos universales en el ámbito de la salud, por ejemplo.
- **Inercia burocrática:** se detecta cierta displicencia administrativa por parte de funcionarios de las unidades implementadoras en relación con el llenado de formatos de la Secretaría de Finanzas; es decir, un proceso de simulación sin un acompañamiento suficiente a nivel de sensibilización, capacitación y seguimiento.

### 3.4.2. Análisis del proceso

La evaluación del PCEDH a nivel de proceso se desarrolla a partir de la relación entre los resultados esperados por el PDHDF y las demandas ciudadanas en la materia, que corresponden al apartado de 'consistencia'. También se incorpora la evaluación del desempeño de las unidades implementadoras elegidas para el estudio de caso, correspondiente al ámbito de 'mejoría'.

En ambos aspectos, se recuperan los testimonios recogidos tanto en el ámbito del derecho a la salud (SSDF: GF1; E7, E8 y E9 -direcciones operativas con enlaces de DDHH designados) como en el ámbito del derecho a la vivienda adecuada (INVI: E1, E3, E4 y SEDUVI: E10).

#### 3.4.2.1. MEJORÍA: desempeño de las entidades vinculadas al PDHDF

En términos muy generales, el desempeño de las actividades vinculadas al PDHDF por parte de las unidades implementadoras consiste en la designación de una figura de 'Enlace de DDHH' que participa en los espacios convocados por el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, junto con las organizaciones de la sociedad civil. En el caso de vivienda, tanto en INVI como en SEDUVI, los enlaces fueron designados a principios de 2013, sin previa capacitación y sin mucha claridad de su papel, por lo que reportan procesos accidentados en su desempeño. En el caso del INVI, el enlace es el Subdirector de lo Contencioso y proviene de la Central de Abastos; su incorporación a la institución es muy reciente. En el caso de SEDUVI, el enlace es el Subdirector de Consulta y Legislación; se incorporó al cargo en junio de 2013, procedente del Registro Público de la Propiedad.

Cuando se preguntó por qué se les había asignado, en ambos casos se interpreta que 'les tocó por mala suerte' (en el sentido que implica trabajo extra); en el caso del INVI se cree que la asignación responde tanto a sus competencias personales -experiencia individual en el ámbito de DDHH y en manejo de personas- como a la especificidad de su cargo (defender los intereses del INVI en los terrenos de juicios civiles, de amparo, de nulidad... su área es la responsable de atender Contraloría y la gestión de quejas en la Comisión de DDHH del DF). También tiene asignadas las cuestiones relativas a "transparencia".

#### **Proceso en el ámbito del derecho a la vivienda**

En el caso del INVI se reportó al Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, en términos generales, el presupuesto asignado a los programas de 'Mejora de Vivienda' y 'Vivienda en Conjunto' (programas sustantivos a cargo del Instituto), en congruencia con las líneas de acción identificadas en el Informe de Avance Trimestral, toda vez que no le era posible determinar una proporción financiera en cada una de las líneas de acción del PDHDF.

En este sentido, nuestro informante considera que los programas del INVI son universales y atienden el derecho a la vivienda adecuada de todas y todos los habitantes del DF, por lo que el PDHDF no ha implicado la modificación de la actividad institucional.

“Las Reglas de Operación del Programa de Vivienda (ROP 2009) ya responden a criterios ajustados a la normativa internacional y comprenden los DDHH. Actualmente ya se atiende a grupos vulnerables. Lo que se pretende es tratar de empatar las ROP con el PDHDF. Es preciso continuar el proceso de revisión porque hay líneas de acción que deben replantearse”. [E1]

La información presupuestal no está desagregada ni especificada respecto a la población objetivo, en relación con el PDHDF. Desde su perspectiva, vincular el presupuesto del INVI con ciertas líneas de acción del Programa, puede servir para un mejor cumplimiento del mismo. “Es un Programa muy noble, muy amplio y se necesita el auxilio de todas las áreas”. [E1]

Actualmente existe un proceso de diálogo con la Secretaría Ejecutiva del MSE solicitando capacitación alrededor del PCEDH dado que, como se ha mencionado, en la administración anterior no se elaboró una memoria relativa a los avances en el PCEDH, por lo que no se dejaron bases al respecto.

En su caso, el enlace del INVI acude a los Espacios de Participación (EP) con responsables de las diferentes áreas vinculadas con los temas a tratar. Al respecto, nuestro informante reporta que se están desarrollando los mecanismos de participación por parte de las diferentes unidades del propio Instituto. “Los EP implican mucho trabajo; incluso, muchas veces, roces y negociaciones fuertes de asuntos que, en ocasiones, quedan fuera de sus competencias; por ejemplo, modificaciones a las ROP o al presupuesto, que dependen de la Asamblea Legislativa”. [E1]

Solamente cuando las líneas de acción priorizadas en los espacios de participación corresponden a una Unidad específica del INVI, la participación es obligatoria. En caso de ser corresponsables, la participación es opcional. Actualmente se está elaborando un Plan de Trabajo para los EP y un Cronograma de Actividades.

“Al INVI se le han asignado cuestiones que quedan fuera de sus competencias (por ejemplo, asuntos que tienen que ver con la compra de materiales o el mejoramiento barrial). Pareciera haber un cierto nivel de desconocimiento de las facultades de los entes [en el proceso de asignación de las líneas de acción]; la principal fortaleza es que los servidores públicos están comprometidos”. [E1]

En el caso de SEDUVI, en relación con el INVI, existe poca coordinación y comunicación. Sin embargo, en el ámbito del derecho a la vivienda adecuada existen puntos coincidentes en materia territorial, de Registro Público de la Propiedad y, con ciertas limitaciones, a nivel de escrituras.

Desde el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación se les ha convocado a revisar el PDHDF de cara al 2014 a partir de una capacitación para llenar un cuestionario. La información que han recibido por parte de la Secretaría Ejecutiva y la Subsecretaría de Gobierno es que se hará una revisión de las líneas de acción para “adecuarlas a la realidad” a través de un cuestionario que las instancias deberán colocar en su portal de Internet.

Desde SEDUVI la prioridad ha sido trabajar con las líneas de acción que se han priorizado en los espacios de participación; a esta Secretaría no le corresponde únicamente el ámbito de vivienda adecuada sino también medio ambiente y agua.

Se valora la bondad del PDHDF, pero los objetivos resultan ambiciosos. Hay amplia expectativa sobre la reformulación de las líneas de acción y en pro de la simplificación del Programa, en general, y del PCEDH, en particular, respecto a las unidades implementadoras.

### **Proceso en el ámbito del derecho a la salud**

En el caso de salud, el enlace es asistente del Área de Derechos Humanos, donde hay además una persona titular encargada. Sus funciones tienen relación con la coordinación de las direcciones operativas con responsabilidades concretas en el ámbito de DDHH. Se trata de una asignación de funciones mucho más específica que en el ámbito de vivienda, su incorporación no es reciente, por lo que se tiene un cierto recorrido desde el inicio del proceso vinculado con el PDHDF.

En este sentido, sobre los espacios de participación, los entrevistados señalaron que se han generado demasiadas expectativas en la sociedad civil que muchas veces no responden a la realidad, en lo que se refiere a las posibilidades de respuesta institucional. Por tanto, suelen concentrarse en escuchar demandas y peticiones de aumentos en el presupuesto para la atención de su problemática particular. En cambio, el presupuesto institucional no ha incrementado. Además, les resulta difícil atender tantas reuniones con organizaciones sociales y civiles (informan que a veces se atienden hasta seis reuniones por semana), quedando poco tiempo para operar lo que se acuerda en los espacios.

Al respecto refieren que, aunque ha sido un proceso difícil y la carga de trabajo ha aumentado (al tener, por ejemplo que vincular actividades institucionales y líneas de acción en los POA e Informes Trimestrales) se trata de un ejercicio constructivo que está generando nuevos aprendizajes.

Por su parte, los directores de las áreas operativas con responsabilidades concretas en el ámbito de los DDHH son personas con largo recorrido en sus cargos que han participado en los procesos de capacitación vinculados al PDHDF.

La Unidad Departamental de Investigación de la Dirección de Educación e Investigación (SSDF) tiene a su cargo dos líneas de acción asignadas: a saber, formación de recursos humanos y educación continua para la salud. En ese caso, las prioridades de su Unidad no han sido modificadas a partir de la implantación del PDHDF, sino que –en términos generales– “se sigue haciendo lo mismo que se hacía antes, sólo poniendo un poco más de atención o énfasis en los DDHH; asesorando y supervisando que en las actividades institucionales relacionadas con las dos líneas de acción mencionadas se cuiden y respeten los DDHH y que se incorporen temas relacionados en los programas de formación, investigación y educación continua”. [E7]

En ese caso, la Unidad reporta de manera mensual al área de Planeación de la SSDF los avances en las dos líneas de acción asignadas.

El Departamento de Mantenimiento de Equipo Médico de la Dirección de Mantenimiento y Servicios Generales de la SSDF tiene dos líneas de acción a su cargo, en relación con la compra y mantenimiento de equipo médico (líneas de acción 1178 y 1271 del PDHDF). En este caso, por ejemplo, la persona entrevistada se incorporó al cargo en junio de 2013 y no ha recibido ningún tipo de sensibilización, orientación y/o capacitación para la implementación del PCEDH. La realidad de esta Unidad es que la demanda para mantenimiento y compra de equipos médicos, sobre todo en áreas de urgencias, supera la capacidad financiera y administrativa-burocrática de la SSDF. En su caso, también reportan de manera trimestral avances en las líneas de acción del PDHDF al área de Planeación.

En el caso de la Subdirección de Operación Hospitalaria de la Dirección General de Servicios Médicos y Urgencias de la SSDF, las personas entrevistadas también se incorporaron al cargo muy recientemente (septiembre de 2013). En su caso, aunque no han recibido capacitación formal, consideran que recibieron una sensibilización adecuada por parte del área de Derechos Humanos de la SSDF. Conocen las líneas de acción asignadas a su unidad y el proceso que deben seguir para reportar trimestralmente. En su Dirección se está trabajando para involucrar a más gente, a nivel de Jefaturas de Departamento, en el seguimiento de las líneas de acción.

Consideran que se ha generado algunos impactos positivos a partir de la implantación del PDHDF y el PCEDH ya que, por ejemplo, en el caso de la atención obstétrica, se concretó un convenio interinstitucional específico con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de manera que cualquier centro de salud tiene la obligación de atender a las mujeres embarazadas independientemente de si son o no derechohabientes. Esta cuestión está teniendo un impacto favorable para evitar la muerte materna [E9]. Otros ejemplos mencionados como un impacto favorable del PDHDF son el Programa de la Interrupción Legal del Embarazo y el de Gratuidad.

#### 3.4.2.1.1. Principales alcances

- **El PDHDF cuenta con aceptación**, no solamente entre los altos mandos de las unidades implementadoras sino también entre el personal operativo; a pesar de implicar una mayor carga de trabajo, es considerado un ejercicio constructivo que está generando nuevos aprendizajes.
- **Existe participación** efectiva por parte de las unidades operativas en los espacios convocados por el MSE.
- En las unidades implementadoras hay **conciencia de la obligatoriedad** del PDHDF y de los requerimientos específicos en los procesos presupuestales (PCEDH) frente a la Secretaría de Finanzas.

- **Medidas institucionales:** a pesar de la dificultad de implantación del PCEDH por parte del personal operativo, desde la Subsecretaría de Gobierno se han adoptado medidas para sistematizar paulatinamente la información generada, de manera que se vaya cumpliendo cada vez más la obligatoriedad del Programa con periodicidad y sentido.
- En el ámbito del derecho a la salud, se identifica un **adecuado traspaso de información** al personal que se incorpora recientemente a cargos directivos y operativos, con una vasta comprensión del ejercicio que se propone para vincular la actividad institucional con las líneas de acción del PDHDF. Se valora positivamente la existencia de un área específica dedicada a coordinar las actividades de DDHH.

#### 3.4.2.1.2. Principales restricciones

- Los **procesos de capacitación** han sido **irregulares, insuficientes y carentes de eficacia** en relación con los resultados esperados. En ocasiones han sido procesos apresurados más enfocados al cumplimiento de los protocolos institucionales que a lograr la transversalidad efectiva. No se identifica una ruta crítica para avanzar.
- En el ámbito del derecho a la vivienda, **no ha habido un adecuado traspaso de información** al personal que se incorpora recientemente a cargos directivos y operativos, lo que dificulta la comprensión del ejercicio que se propone –en el sentido de vincular la actividad institucional con las líneas de acción del PDHDF–; inclusive existe la sensación de que las líneas de acción asignadas quedan fuera de sus competencias y la participación en los espacios convocados por el MSE se considera una carga adicional.
- Se percibe un **sobredimensionamiento de los Espacios de Participación** promovidos por el MSE PDHDF. Para las organizaciones de la sociedad civil ha supuesto una generación de expectativas discordes con los objetivos previstos; y para las unidades implementadoras, una sobrecarga de trabajo y de agenda, además de la conflictividad inherente a la escucha de múltiples demandas sobre las cuales no existe capacidad de acción y decisión.
- Desde la perspectiva de las organizaciones civiles y sociales, con bastante frecuencia los funcionarios que acuden a los espacios no son las personas más idóneas: técnicamente no tienen capacidad para decidir y no tienen un efecto multiplicador en las dependencias. A menudo, las propias líneas de acción planteadas **rebasan la capacidad institucional**.
- En el caso concreto de la Secretaría de Salud, los **recursos son insuficientes para lograr una plena garantía y protección del derecho a la salud**; hay un desfase de dos o tres meses en la oportunidad de ejercicio del gasto.
- El **PDHDF** se considera **inoperante por la cantidad de líneas de acción** previstas: “ese volumen genera rechazo entre las unidades operativas y provoca que, en los hechos, no se refleje en el trabajo cotidiano”. [E4]

### 3.4.1.2. CONSISTENCIA: relación entre resultados esperados y las demandas ciudadanas en la materia

En relación con las demandas ciudadanas, se descartó el trabajo de campo en el ámbito del derecho a la salud, dada la diversidad y la dispersión de interlocutores concretos; mientras que, en el ámbito del derecho a la vivienda, se llevó a cabo un proceso de consulta y contraste con diferentes organizaciones sociales y civiles (OSC): Casa y Ciudad [E2]; Movimiento Urbano Popular (MUP) - Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) [E6]; Coalición Internacional para el Hábitat - Oficina Regional para América Latina (HIC-AL) [E12]; y Unión Popular Valle Gómez [E14].

En los espacios de participación, desde el punto de vista de la Subsecretaría de Gobierno, se buscó involucrar tanto el nivel directivo como el operativo de las unidades implementadoras. Su construcción quedó en manos de especialistas y de las organizaciones civiles. El paso del Diagnóstico de DDHH al Programa no tiene precedente, por lo que se ha transitado por diferentes fases.

En primer lugar, se obtuvo una matriz inicial a partir de los aspectos más destacados del diagnóstico, identificando aquellos que podían transformarse en políticas públicas con unidades responsables. Sin embargo, se desconocía en gran medida el funcionamiento de la administración pública, por lo que a pesar de ese desconocimiento se asignaron las líneas de acción a las diferentes dependencias.

“El Programa tiene ese tipo de errores. Algunas dependencias se comprometieron y aportaron, pero hubo muchas omisiones. Era un trabajo sin responsabilidad para las dependencias. De las matrices se pasó a los textos. Se volvió a enviar a todas las dependencias y las organizaciones. Se enviaron comentarios y se modificaron las propuestas. Después se generaron mesas de trabajo donde se sentaron en la mesa y buscaron un equilibrio (academia, organizaciones sociales y civiles, especialistas en el tema y dependencias: gente que maneja el tema, altos mandos y personal operativo).

Se inició con el ánimo de revisar línea por línea. Inicialmente se planteó la revisión de todas pero en los primeros ejercicios quedó claro que era inoperativo. Se revisaron solamente las observaciones. Tres veces por semana, revisando juntos, se excedió el tiempo previsto con creces. El Comité volvió a revisar. Aunque sí hubo mesas conjuntas y, por tanto, cierta lógica de política pública”. [E11]

Siguiendo el relato de nuestra informante de la SSG, que participó en el proceso desde el diagnóstico –como integrante de una organización civil-, cuando el Jefe de Gobierno decidió que el Programa fuera obligatorio, la reacción con las dependencias cambió radicalmente. Se hicieron ajustes sobre más de 600 líneas de acción. “Con el cambio de administración hay reacciones de dependencias que dicen: a mí esto no me toca. Es cierto que puede haber un margen de error pero ese argumento se está generalizando como un pretexto para la evasión de responsabilidades respecto al PDHDF, por parte de las

unidades implementadoras. La revisión [de este año 2014] se prevé muy minuciosa a nivel de compromiso”. [E11]

En el análisis del proceso a nivel de consistencia, resultó muy interesante revisar el documento elaborado por la organización ‘Casa y Ciudad’: *“La política de vivienda en el Distrito Federal con perspectiva de Derechos Humanos ¿un intento fallido?”* (Anexo X), que fue la base de nuestra entrevista. Además de la claridad en la descripción de los aspectos normativos y la descripción del espacio de participación del ámbito del derecho a la vivienda adecuada, el documento recoge las apreciaciones de algunos actores acerca de los resultados obtenidos hasta el 2012.

Los espacios de participación, desde esta óptica, iniciaron con muchas deficiencias, especialmente a nivel de convocatoria, ya que no alcanzó a muchas organizaciones civiles y sociales que tienen un papel importante en el ámbito de la vivienda<sup>27</sup>. Una de las cuestiones más críticas es la dificultad para lograr consensos entre los diferentes tres grandes sectores involucrados (Gobierno, SEMSE-PDHDF y Sociedad Civil).

El planteamiento básico en los espacios de participación consistió en priorizar las líneas de acción, ya que la amplitud del PDHDF resulta una limitante para la concreción y la eficiencia.

“Los sectores se organizarían entre ellos para seleccionar nueve líneas de acción. De ellas, cada sector elegiría las principales. De las 27 planteadas se tomaron las tres prioritarias planteadas por cada sector, proponiendo seguimiento a sólo nueve”. [E2]

Ante dicho planteamiento metodológico se valoró la fortaleza de los espacios de participación para generar consenso y promover la discusión necesaria para avanzar en la construcción de prioridades, por lo que perdió sentido la priorización por parte de cada sector. Finalmente, se analizaron las 27 líneas de acción entre todos los grupos. Se les llamó líneas llave; a partir de ellas, la Secretaría Ejecutiva del MSE elaboró un mapa de interrelación.

La priorización de las líneas de acción fue pragmática. Tenemos poco tiempo para ver hacia dónde avanzamos. Metodológicamente se dispuso que las líneas que tuvieran presupuesto fueran las que tuvieran prioridad, pero no parece haber sido el mejor de los métodos. [E14]

El problema en muchos de los ejes y líneas de acción del PDHDF, desde la perspectiva de las organizaciones, se encuentra a la hora de implementar: “es un programa de muy buenas intenciones pero muchas veces no hay preparación por parte de los entes para echarlo a andar” [E6].

El principal cuestionamiento, a nivel de planteamiento y diseño de los espacios de

---

<sup>27</sup> Se menciona la existencia de cerca de cien organizaciones sociales que trabajan en dicho ámbito en la ciudad y que gestionan ante el INVI. Sin embargo, solamente se identifica la participación activa de UPREZ, Unión Popular Valle Gómez, una coordinadora de Tlalpan, además de Casa y Ciudad. En el marco de nuestro trabajo de campo pudimos entrevistarnos con tres de esas organizaciones, además de la Oficina Regional para América Latina de Coalición Internacional para el Hábitat.

participación es que se parte del supuesto de una sociedad civil organizada e informada, pero no se prevén mecanismos para su efectiva inclusión.

Por otro lado, activistas sociales reconocen que hay una tendencia muy marcada a interpretar que cada derecho se tiene que cumplir sólo desde el gobierno casi sin corresponsabilidad; cuando “el derecho se debe cumplir también desde la gente, desde las organizaciones”. [E14]

En esta línea, se interpreta que los derechos se exigen pero también se ejercen. La ciudadanía debe aplicarlos. “En la redacción del diagnóstico quedó más como una tarea del gobierno. Pero faltan más herramientas para instrumentarlos y generar corresponsabilidad.” [E14]

Abrir espacios de participación efectivos es un reto. De otro modo, se trata solamente de un espacio de legitimación de la política.

“En el caso de las 172 líneas de acción del ámbito de vivienda, se tratan temas de legislación, asentamientos irregulares, agua, luz, drenaje, créditos, planeación urbana... El supuesto de que la gente está informada a todos esos niveles no tiene una base real. Por otro lado, por parte de las instancias gubernamentales, los enlaces de Derechos Humanos no ostentan el conocimiento operativo de sus instituciones. Si se quiere una planificación efectiva, es preciso trabajar mucho más para lograrla”. [E2]

“A los entes públicos lo que les interesa es que las líneas de acción priorizadas sean las más fáciles de cubrir por sus entidades y no garantizar un derecho. Por ejemplo, prefieren concentrarse en reducir los procesos de escrituración antes que garantizar suelo para las familias más pobres. Al priorizar las líneas de acción hay intereses encontrados: eso tiene que ver con su responsabilidad y también con que las propias líneas de acción están planteadas de una manera que resulta muy difícil implementar”. [E6]

De acuerdo con otros testimonios, en los espacios de participación costó mucho trabajo explicar el punto de vista de las organizaciones en el sentido de que no se esperaba un informe de gestión o de avance, sino de compromisos y planificación; “es decir ¿qué piensas hacer para cumplir esa línea de acción?” Lo mismo sucede con el MSE y con el propio Comité de Seguimiento y Evaluación: “no se trata de rendir cuentas sino de medir el avance. Allí entran los indicadores. Sería importante lograr simplificar el proceso a esa visión. [...] 172 líneas de acción vinculadas al derecho a la vivienda adecuada no resultan suficientes. Habría que quitar algunas y poner otras, incluyendo los diferentes enfoques de las organizaciones sociales y civiles, dependiendo del derecho y el grupo social al que se quiera atender”. [E14]

A partir de los informes generados sobre el PDHDF, se percibe un “acomodamiento del discurso y de los datos estadísticos” sin presentar líneas base para poder valorar los avances; en cambio, la perspectiva de los derechos humanos requiere un enfoque cualitativo y no solamente cuantitativo.

“El mecanismo previsto por el PDHDF no es dinámico; por lo tanto, puede

inferirse que algunos derechos estarían cubiertos con las acciones institucionales realizadas pero tampoco logra reportarse. Para un adecuado seguimiento por parte de la sociedad civil, es preciso conocer las líneas de partida. En ese sentido, hay mayor expectativa sobre los espacios de participación que los resultados que está generando.” [E2]

La percepción generalizada en el ámbito de vivienda es que el INVI no ha logrado elaborar el ejercicio de vinculación de las líneas de acción del PDHDF con las actividades institucionales; entre otras cosas, porque no se han asignado recursos. En cambio, a nivel internacional, ha sido un programa presumido y muy difundido: “Es un buen esfuerzo, tiene mucha potencialidad, pero no se ha logrado la implementación. Desde un punto de vista optimista se valora como un proceso de construcción, siempre que haya voluntad política”. [E2]

Sin embargo, la crítica a nivel de consistencia se hace también hacia el ámbito de la participación ciudadana. Activistas civiles consideran que a la voluntad política debe añadirse la voluntad social; “las organizaciones participantes deben tener disposición –y posibilidad- de trabajar de manera reflexiva y crítica. Analizar las líneas de acción conlleva tiempo, esfuerzo y determinadas competencias (un mínimo conocimiento técnico, rigor y compromiso profesional). Las actitudes reactivas no ayudan a avanzar. Falta gestionar la corresponsabilidad de la sociedad. De otro modo, el reclamo de derechos exclusivo de las obligaciones es complejo. Es un tema pendiente (...) construir transversalidad no es sencillo. Es un excelente reto. Hay recursos, hay que aprovecharlos y seguir exigiendo como sociedad que funcione”. [E2]

“Estamos en un proceso y primero se trata de que los entes públicos comprendan lo que significa el enfoque de derechos humanos y qué es esto del PCEDH. Ya es un avance que puedan saber que existe un Programa, que tengan la obligación de echarlo a andar pero hasta allí ha quedado. Muchas veces los entes también se preguntan cómo es que será posible realizarlo”. [E6]

Existe también la percepción de que, a raíz del cambio de administración en 2012, se ha ido perdiendo la esencia del Programa: “con Ebrard se firmó la carta por el Derecho a la Ciudad y, por el otro lado, la práctica no corresponde a ese discurso. En la administración pasada había esta contradicción. Se hizo lo del Programa, se hizo la Ley y luego no se concreta. Pero en la nueva administración “ni nos ven ni nos oyen”. No se han escuchado las propuestas”. [E6]

En este sentido, se considera necesario “romper con la inercia” -por las dinámicas de corrupción que se han generado- y que se garantice la producción social de vivienda que, a su vez, esté ligada a la cuestión del hábitat. Que haya un compromiso de la gente con su barrio, su colonia, y se le vaya dando otro sentido a los programas de derechos humanos, de modo que se atiendan los temas esenciales. “La cuestión clave es cómo se aplican los recursos y como garantizar que los programas se cumplan. Priorizar qué y quién es primero y por qué: es todo un enramado”. [E6]

Alrededor de esta cuestión, también se pronunció nuestro entrevistado de la Coalición Internacional para el Hábitat - Oficina Regional para América Latina (HIC-AL)<sup>28</sup>. Aunque se valora positivamente el ámbito de la vivienda adecuada en el PDHDF, se insta a trabajar desde un punto de vista más amplio e intersectorial, concepción que quedó plasmada en la “Carta por el Derecho a la Ciudad”. No obstante, se considera que no ha habido recursos ni voluntad política suficiente para llevar a la práctica los derechos consagrados en ambos documentos, e incluso, en muchos casos, se han violado sus disposiciones.

Desde esta organización se insiste en la necesidad de simplificar las Reglas de Operación del INVI y demás ordenamientos, de buscar mayor flexibilidad, sobre todo para atender a las personas pobres, ya que hay un exceso de normatividad en el tema de construcción de vivienda de interés social y esto ocasiona, entre otras cosas, el factor de corrupción; especialmente, el alargamiento de los procesos, la tramitología interminable que desanima a la gente y finalmente de privilegio a los intereses fuertes que pueden negociar.

En ese sentido, los Programas de Mejoramiento a la Vivienda y de Mejoramiento Barrial se mencionan como experiencias recientes que pueden servir de referente para avanzar en el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada.

“Se trata de programas contruidos desde la sociedad civil, que muestran que cuando la sociedad participa en el diseño, resultan cosas interesantes, además de generar tejido social, organización, participación de la comunidad amplia y permanente, y sobre todo otra manera de relación entre el gobierno y la sociedad civil. Pero estos también se han venido deteriorando a lo largo del tiempo por falta de apoyo y ciertas exigencias y complejidades normativas”. [E12]

Desde este punto de vista, para sacar adelante proyectos de esta envergadura, hace falta **fortalecer los procesos de sensibilización y formación de los funcionarios públicos**, a fin de mejorar la relación con la sociedad civil organizada y avanzar en la realización plena de los derechos. Esto implica un cambio de cultura política, una manera distinta de pensar; es decir, otro enfoque.

“El enfoque de Derechos Humanos es distinto al enfoque del dinero y las ganancias. Éstos pueden ser complementarios, lo que no puede ser es que sólo exista el último: la ciudad del dinero es la ciudad de la exclusión, de la marginación, de los ricos encerrados tras rejas de púas y policías; y por otro lado, en esta Ciudad, la gente pobre sigue viviendo en condiciones miserables sin servicios, etc.” [E12]

Desde la HIC-AL se busca la incidencia en la política pública para conseguir lo que se conoce como “Producción Social del Hábitat” que es una opción distinta a la producción

---

<sup>28</sup> Esta organización inició sus actividades en 1976, constituye una red internacional independiente y sin fines de lucro, conformada por más de 350 organizaciones populares y no gubernamentales, personalidades académicas, institutos de investigación y capacitación y activistas en derechos humanos que trabajan en el campo del hábitat y la vivienda en unos 80 países de todo el mundo.

de mercado, mediante la cual la gente controla el proceso productivo de su vivienda y se hace sin fines de lucro.

Desde su experiencia hay tres factores que pueden ayudar mucho en la consecución de estos fines, sobre todo, para la atención de los sectores más vulnerables, a saber: tener confianza en la gente, simplificar normativa y trámites, y tener un amplio abanico de opciones.

Finalmente, desde la Unión Popular Valle Gómez, acerca del PCEDH en concreto, la opinión de nuestro entrevistado es que se ha dado una aplicación muy estática. En los dos años que se lleva instrumentando el PCEDH –y a pesar del avance que implica el Anexo VI del Presupuesto de Egresos del DF-, se ha dado un enfoque demasiado formal: “dice las líneas pero no dice cantidades; no dice para qué va a servir ese presupuesto; es decir, ese dinero, aplicado a una línea de acción definida qué alcance tendrá”. [E14]

Desde esa óptica, se requiere una reingeniería del esquema completo de la administración pública local: “El esfuerzo se está haciendo al revés. El PDHDF debe convertirse en una forma de gobierno: gobernar con derechos, para los derechos.” [E14]

La voluntad política del gobierno y de la sociedad civil van ligadas. Si el PDHDF no se ve como un instrumento, las autoridades van a seguir cumpliendo con su papel de “garantismo”. Si se le suma que las organizaciones civiles no participan, el escenario empeora. La convocatoria para los suplentes en el Comité de Seguimiento y Evaluación, por ejemplo, se declaró desierta.

Se aspira a una idea generalizada entre organizaciones civiles: la necesidad de combinar ambas voluntades políticas: social y gubernamental, para enfocarlo como un programa para el cumplimiento de derechos.

#### 3.4.2.2.1. Principales alcances

- Los **espacios de participación** representan un gran esfuerzo y, a la vez, una gran oportunidad; desde su creación a la fecha han cobrado nuevas formas. Se trata de un elemento importante para la sociedad civil en la construcción de la política pública y el seguimiento.
- La riqueza reside en la coincidencia de los distintos entes involucrados y en la **creación de canales de comunicación**. Una de las cuestiones críticas ha sido el logro de consensos entre diferentes sectores involucrados: Gobierno, Sociedad Civil y Secretaría Ejecutiva del MSE PDHDF.
- Se valora la fortaleza de los espacios de participación para generar consenso y promover la discusión necesaria para avanzar en la **construcción de prioridades**.
- Desde el punto de vista de las organizaciones se puede hablar de avances cualitativos: “El principal tiene que ver con que “ya hacen caso”. Al menos los funcionarios ya están enterados de la existencia del Programa, entienden que debe cumplirse y el enfoque debe darse a su trabajo. No sólo porque lo diga el artículo 11 de la Ley del PDHDF pero el reglamento de la Ley no dice cómo hacerlo.” [E14]

#### 3.4.2.2.2. Principales restricciones

- Desde el punto de vista de las organizaciones, los **avances** del PCEDH a **nivel cuantitativo**, son nulos. Se ha dado una aplicación muy estática. En los dos años que se lleva instrumentando el PCEDH –y a pesar del avance que implica el Anexo VI del Presupuesto de Egresos del DF-, se ha dado un enfoque demasiado formal: “dice las líneas pero no dice cantidades; no dice para qué va a servir ese presupuesto; es decir, ese dinero, aplicado a una línea de acción definida qué alcance tendrá”.
- El proceso de **asignación de las líneas de acción** a las diferentes unidades implementadoras partió de un desconocimiento -por parte de especialistas y de sociedad civil- sobre el funcionamiento de la administración pública, hecho que generó desajustes en las posibilidades concretas de operación y decisión.
- **Muchas organizaciones sociales y civiles se desmarcan** de los espacios de participación, básicamente por ser promovidos desde la estructura de gobierno. En este sentido, con frecuencia no hay grandes expectativas, se participa con cierta reserva o se aprecia como un sitio burocrático de escasa utilidad. Hay escaso interés o no hay confianza en este tipo de espacios.
- En el ámbito de vivienda, mientras las organizaciones sociales y civiles tienen un enorme recorrido en el terreno (presupuestal, financiero e incluso administrativo), el INVI –con el cambio de administración- se adapta muy lentamente. Aunque prevalece una actitud abierta al aprendizaje, se percibe la **falta de memoria institucional y el desconocimiento acerca del PDHDF**, por parte de los nuevos responsables de las unidades implementadoras.
- **No se está trabajando adecuadamente la corresponsabilidad**: la sensibilización no solamente hace falta para los servidores públicos, también para la sociedad civil y la academia.
- Un peligro grave para las organizaciones de la sociedad civil es ver los espacios de participación, la Secretaría Ejecutiva y/o el Comité de Seguimiento y Evaluación como **espacios de poder**.

### 3.4.3. Análisis de los resultados

A nivel de resultados, se busca evaluar las tendencias en el logro de los objetivos del PDHDF a partir del ejercicio presupuestal (implantación del PCEDH), así como en función de los mecanismos de retroalimentación: información, monitoreo y evaluación.

#### 3.4.3.1. EFICACIA: tendencias en el logro de los objetivos del PDHDF a partir del ejercicio presupuestal

Como hemos visto hasta ahora, la implantación del PCEDH en las unidades analizadas es muy elemental y responde a un ejercicio de vinculación de algunas líneas de acción asignadas a cada ámbito con las actividades institucionales. En ese sentido, es complejo analizar la eficacia del proceso, ya que se ha identificado un ejercicio muy básico respecto a los formatos proporcionados por la Secretaría de Finanzas para el ejercicio presupuestal.

En el caso del INVI, nos fue proporcionado el Anteproyecto del Presupuesto de Egresos 2014 del Marco de Política Pública entregado a la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas (Anexo XIV), en el que se describen las acciones generales a llevar a cabo como parte del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, de acuerdo con la Ley del PDHDF, sin un presupuesto específico:

- Acciones de formación: impartición de cursos, talleres, seminarios y conferencias en materia de DDHH y en relación a políticas públicas y presupuesto con enfoque de DH y Género.
- Campaña de información: sensibilizar e informar a la población de la Ciudad de México sobre los DDHH, y en específico a los servidores públicos, a través de campañas y otras actividades de difusión.

“Ya desde la administración pasada, no se entendía lo que había que hacer (en relación al PCEDH). De las ocho líneas [de acción asignadas al INVI], siempre reportan dos. No se sabe bajo qué criterios (una para cada programa). Todos los reportes del ejercicio 2012 llevan el mismo criterio. Siempre se contesta que ya se da atención a los DDHH a partir de los programas prioritarios. Siempre se van en cero a nivel de presupuestos”. [E3]

La actividad relacionada con los DH que se plantea está en relación con equidad de género. A su vez, ésta consiste en “asesoría para el otorgamiento de crédito a mujeres”, cuestión que ya se atiende en el INVI por principio. Se asignan \$10,000,000 (diez millones de pesos) por cumplir, pero no se sabe en qué partida. Cuando reportan dicen que las asesorías están implícitas y por tanto no se ha ejercido el presupuesto.

Incluso el área de normatividad y cuenta pública de la Secretaría de Finanzas entendió por qué el INVI ha reportado en ceros esa partida del PCEDH y la explicación se acepta. Se entiende que es una cuestión que se debe cumplir por ley, pero hay claridad de que no es implementable: no se puede vincular a una meta física y financiera aunque existe la obligatoriedad, por lo que se acepta el proceso de implantación tal y como se ha llevado a cabo, inercialmente. Una simulación, pues.

En el caso de SEDUVI, en relación con el PCEDH, la Subdirectora de Recursos Financieros asegura que hay determinadas líneas de acción que no les corresponden, especialmente en materia de vivienda: “lo que se hace en ventanilla única es autorizar planos, normamos, regulamos las cuestiones de habitación”. [E10]

En la planificación presupuestal de 2014 no cambió la estructura programática respecto a las 27 líneas de acción que han presupuestado desde 2012. En el caso de SEDUVI, son las áreas operativas las que programan presupuestalmente las actividades institucionales y las vinculan con líneas de acción del PDHDF. “Cada área operativa recibe solicitud respecto a las actividades que desarrollará; por ejemplo, administración urbana, que tiene la mayor parte de presupuesto asignado”. Es el área funcional la que manda.

A SEDUVI se le han asignado unas 400 líneas de acción, aproximadamente (teniendo en cuenta vivienda, medioambiente y agua). La percepción es que hay muchas que no les corresponden. Lo mismo sucede con equidad de género: “La gente está harta de los cursos de no violencia. No somos un área que tenga programas sociales”. [E10]

En este sentido, también se cuestionó a la Subsecretaría de Gobierno acerca de la congruencia entre la prioridad presupuestaria (recursos aprobados) y la prioridad programática. El reto, respondieron, es modificar la cultura institucional. Es decir, llevar a cabo esas mismas acciones con un nuevo enfoque.

El Programa no es uno más. No se pueden definir actividades institucionales con actividades particulares independientes, como pasa con género. La lógica del Programa es involucrar toda la actividad institucional, toda la acción de gobierno con el enfoque de Derechos Humanos.

La discusión en el seno del Comité fue la apuesta al máximo en términos de derechos humanos respecto a comprometerse solamente a lo que pudiera cumplirse:

“Hay temas como la accesibilidad física, por ejemplo, en el que se valoró presupuestalmente. El resultado fue que debía destinarse todo el presupuesto de dos o tres administraciones para hacer accesibles todas las instalaciones del gobierno. En ese sentido, lo que se ha procurado es tener en cuenta la accesibilidad en las nuevas acciones. Por ejemplo, la nueva línea del metro, las líneas de metrobús, las nuevas banquetas o instalaciones contemplan la accesibilidad plena. Ese es un tema que podría contabilizarse, por ejemplo. Hay cosas que son sencillas de medir. Por ejemplo, las unidades colectoras de basura de doble contenedor. Se va caminando en esa dirección.” [E11]

Hay líneas de acción en las que no participa una única unidad, sino que involucra diferentes dependencias. Cuando se pensó el Programa, no se pensó en la implementación concreta, acotado a las acciones de cada unidad implementadora. Hay algunos casos en los que hay 13 responsables de una misma línea de acción. Eso lo hace muy complejo. Se espera que con la experiencia se llegue a lenguajes más sencillos y más enfocados a metas medibles.

En algún momento lo que se pensó fue que todas las líneas de acción tuvieran indicadores

en un esquema de presupuesto referidos al gasto corriente. Actualmente es difícil valorar qué parte del presupuesto se destina a una línea de acción concreta. Tal como están redactadas no es tan sencillo medirlas. No responden a un enfoque presupuestal destinado específicamente.

Se está caminando en dirección a que el enfoque de derechos sea permeado para ir cerrándolo y cuando se esté en momento de un nuevo diagnóstico, de un nuevo programa, la participación será diferente.

#### 3.4.3.1.1. Principales alcances

- Diseño del Anexo VI del Presupuesto de Egresos del DF por parte de la Secretaría de Finanzas.
- Cumplimiento de las unidades implementadoras en el llenado del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos del Marco de Política Pública, en el que se describen las acciones generales a llevar a cabo como parte del PDHDF y su vinculación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, de acuerdo con la Ley del PDHDF, aunque sea sin un presupuesto específico.

#### 3.4.3.1.2. Principales restricciones

- **En la dimensión presupuestaria**, a través del análisis cualitativo de la transversalidad de los DDHH no se han obtenido evidencias de la efectividad de la herramienta en el proceso de implantación. Al contrario, el PCEDH no termina de entenderse, ni en su diseño, ni en los resultados esperados. Esto parece devenir de una falta de comprensión por parte de las dependencias, explicable en buena medida por escaso interés y baja prioridad de la propia Secretaría de Finanzas (que es omisa en diversos procesos), así como de una falta de coordinación entre ésta y la Subsecretaría de Gobierno.
- **El cambio de administración** (finales de 2012) representa una de las principales restricciones en la evolución del proceso iniciado en 2010 debido a la falta de sistematización de los avances y resultados obtenidos en el primer período bianual de operación del Programa. Al parecer la **Contraloría General del DF fue omisa** como coordinadora general del proceso de entrega – recepción 2012 al excluir el registro y memoria de los avances del PCEDH en cada dependencia del paquete informativo que se integró, por lo que dicha referencia se perdió y los nuevos equipos no tienen bases institucionales para dar continuidad a los adelantos –muchos o pocos- que había en cada secretaría o entidad pública del Distrito Federal.

Se detecta que la alta rotación del funcionariado público en el GDF genera debilidades en la transmisión de la memoria institucional. Aunque se trata de un elemento exógeno, se identifica como un punto débil para el logro de los objetivos del PDHDF a partir del ejercicio presupuestal.

- No queda claro a las unidades implementadoras cuáles son las líneas de acción que deben presupuestar y con qué criterios fueron asignadas, dado que las **fuentes de información** son **diversas** (PDHDF, MSE, Subsecretaría de Gobierno, Gaceta Oficial, Secretaría de Finanzas)

#### 3.4.3.2. RETROALIMENTACIÓN: Mecanismos de seguimiento

Acerca de los mecanismos de información, monitoreo y evaluación, encontramos un desarrollo muy somero, en manos de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación; aunque la Subsecretaría de Gobierno también ha jugado un papel importante.

Salvo los reportes emitidos a la Secretaría de Finanzas, en los que se incluyen algunas líneas de acción del PDHDF o bien, las comisiones de los propios espacios de participación, no se identifican otros mecanismos de seguimiento. A pesar de los esfuerzos del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación y de la propia Subsecretaría de Gobierno por emitir información puntual, la sensación –tanto de las unidades implementadoras como de las organizaciones de la sociedad civil- es que falta mejorar los mecanismos.

De acuerdo con la entrevista realizada a los responsables del PDHDF en la Subsecretaría de Gobierno, desde las organizaciones sociales y civiles hay la expectativa de que se valore el cumplimiento del PDHDF; sin embargo, esto queda fuera de la competencia de los comités. No hay criterios claros. Hacer el diagnóstico con la participación de la sociedad civil implica entrar en terrenos muy complicados para evaluar y definir. Hay factores complejos de evaluar en esos términos.

La Subsecretaría de Gobierno acompaña los 24 espacios de participación, aunque solamente tienen responsabilidad sobre tres de ellos. El trabajo y las reuniones son intensas. La Secretaría Ejecutiva tiene un papel orientador. Sin embargo, como se ha mencionado, hay un sobredimensionamiento de los espacios “se supone que deberían ser reuniones mensuales pero son alrededor de 100 reuniones a las que se les da seguimiento. A veces incluso hay incompatibilidades de agenda. El equipo de Derechos Humanos en la Subsecretaría de Gobierno es de ocho personas que, además, atiende cuestiones de transparencia y del grupo LGBTTTI” [E11].

El trabajo de incidencia en políticas públicas es complejo para las organizaciones sociales y civiles; sin embargo, en todo momento ha habido una convocatoria abierta. Se prevé que habrá una participación distinta por parte de la sociedad civil (porque inicialmente hubo un descrédito fuerte). Habrá un trabajo mucho más pulido de ambos lados. El lenguaje deberá cambiar. Se deberá tener más en cuenta a los operadores.

Existe un sistema de capacitación en línea que se hace en coordinación con la CDHDF que actualmente se está evaluando. De acuerdo con la información de la Subsecretaría de Gobierno, este año se abrió al personal de base (nueve mil personas capacitadas aproximadamente). En cambio, este año no se logró llevar a cabo el curso acerca de PCEDH. Se buscaba que las unidades administrativas tuvieran esa sensibilidad; no obstante, “es cierto que hay una dinámica de simulación y de llenado superficial de líneas

de acción del Programa. Hubo problemas de coordinación, falta de tiempo y procesos burocráticos complejos” [E11].

El anexo de la Secretaría de Finanzas sigue imperando porque no se ha integrado la visión de presupuestación general. Es una solución que permite identificar las líneas de acción pero no es una solución definitiva.

Definir indicadores en la lógica de la operación del gobierno local es complejo; ese proceso de aprendizaje está a la par de todo los procesos de presupuestación, compartido con otros programas como género o manejo de información pública. La lógica que impera es la del llenado de formatos y no la de la programación. Lo interesante sería ver esas cuestiones compartidas: particularidades del Programa (comprensión de los DDHH) y las cuestiones presupuestales.

El proceso de actualización del Programa está por iniciar. El próximo año se actualizará el Diagnóstico (será relativamente sencillo) y el siguiente 2015 se hará un nuevo Programa. Según la Subsecretaría de Gobierno, el proceso debe mantener su enfoque aspiracional, integral y garantista. “No debe ser un programa mejor que otro sino que debe proponerse como objetivo la garantía plena de los derechos humanos en la Ciudad; tener un compromiso muy específico en un tiempo determinado (2015 – 2021, por ejemplo) y conllevar compromisos y noción de lo que costará, de manera que pueda evaluarse a partir de la valoración de las metas. Ahora es indeterminado y muy difícil medir el porcentaje de avance” [E11].

La Secretaría de Finanzas no determina los techos presupuestales, según el Subsecretario de Gobierno; hay un desconocimiento de sus funciones entre las organizaciones sociales y civiles y entre las unidades implementadoras. La Secretaría puede explicar el proceso presupuestal pero no decide a qué le da o a qué no le da. Lo que le toca a Finanzas es pedirle a todo el mundo los formatos, concentrarlos, reportar, pero no decidir<sup>29</sup>.

En este sentido, el objetivo subyacente de los espacios de participación es un mayor conocimiento entre las organizaciones sociales y civiles y la administración pública.

Por otro lado, los avances en materia de derechos humanos también pueden valorarse a partir del tipo de quejas que recibe la Comisión. Antes, más del 80% tenían que ver con el sistema penitenciario y cuestiones vinculadas con la delincuencia. Ese porcentaje ha disminuido. Hay una sensibilización sobre la diversidad de temas que abarca la materia.

#### 3.4.3.2.1. Principales alcances

- **Cultura de la evaluación:** desde las organizaciones sociales y civiles hay la expectativa de que se valore el cumplimiento del PDHDF.
- Existe **acompañamiento** de los procesos participativos por parte de la Subsecretaría

---

<sup>29</sup> En 2010 no hubo anexo presupuestal. En 2012 y 2013 se construyó a partir de lo que las unidades le reportaron a la Secretaría de Finanzas. El anexo del presupuesto de egresos es publicado por la Asamblea Legislativa a través de la Gaceta Oficial.

de Gobierno y de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, a través de equipos técnicos. En todo momento ha habido una convocatoria abierta.

- **Adecuación y cambios:** el próximo año se empezará a trabajar el nuevo diagnóstico. Se hará un análisis sobre la situación institucional. Se buscan las cuestiones que deben cambiarse.
- Existe un sistema de **capacitación** en línea que se hace en coordinación con la CDHDF que actualmente se está evaluando.
- Los avances en materia de derechos humanos también pueden valorarse a partir del tipo de quejas que recibe la Comisión de DH del DF: antes, más del 80% tenían que ver con el sistema penitenciario y cuestiones vinculadas con la delincuencia. Ese porcentaje ha disminuido. Hay una sensibilización sobre la diversidad de temas que abarca la materia.

#### 3.4.3.2.2. Principales restricciones

- No hay **criterios claros para valorar el cumplimiento del PDHDF** y el Comité de Seguimiento y Evaluación no tiene suficientes competencias (y con frecuencia, tampoco información) para lograrlo.
- Este año no se logró llevar a cabo el curso acerca de PCEDH. Se buscaba que las unidades administrativas tuvieran esa sensibilidad; no obstante, se identifica una dinámica de simulación y de llenado superficial de líneas de acción del Programa en los formatos de la Secretaría de Finanzas. Ha habido diferentes problemas de coordinación, falta de tiempo y procesos burocráticos complejos.
- **La lógica que impera es la del llenado de formatos y no la de la programación:** definir indicadores en la lógica de la operación del gobierno local es complejo; ese proceso de aprendizaje está a la par de todo los procesos de presupuestación, compartido con otros programas como género o manejo de información pública.
- **Desconocimiento de las funciones de la Secretaría de Finanzas** entre las organizaciones sociales y civiles y entre las unidades implementadoras.

## 4. Análisis presupuestal

---

Tanto en los Términos de Referencia como en la Propuesta Técnica el objetivo en torno al Análisis Presupuestal del PDHDF se propone:

V.- Establecer las principales tendencias observables en el ejercicio del PCEDH, en cuanto al cumplimiento de los objetivos del PDHDF, así como en la relación entre el gasto presupuestado y el ejecutado, valorando su desempeño en relación a temas centrales en los DDHH, tales como la Progresividad en la garantía de los derechos y la utilización del máximo de recursos disponibles. Este análisis se realizará tanto en la evolución en los años 2011 - 2013, como en las comparaciones posibles con algunos años anteriores, poniendo atención en el desempeño específico de algunas líneas de acción de importancia.

### 4.1 Insumos informativos

En consecuencia, al inicio de esta evaluación (finales de septiembre de 2013) se solicitó la información necesaria para iniciar el análisis correspondiente. En concreto, a través de la Dirección General de Evalúa DF se requirió a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal:

(1) Analítico de claves presupuestarias con asignación original, modificada y ejercida de los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013. El analítico deberá ayudar a identificar la alineación directa de cada una de las 2,412 acciones del PDHDF con el presupuesto. Con alineación directa me refiero a que es posible identificar una acción del PDHDF en el presupuesto mediante el uso de algún identificador o codificador en la clave presupuestaria específicamente hecho para monitorear este programa (por ejemplo, un código de un programa presupuestario, actividad institucional, o funciones).

(2) Analítico de claves presupuestarias con asignación original, modificada y ejercida de los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013. El analítico deberá ayudar a identificar la alineación indirecta de cada una de las 2,412 acciones del PDHDF con el presupuesto. Con alineación indirecta me refiero a que es posible identificar una acción del PDHDF en el presupuesto mediante el uso de varios identificadores o codificadores en la clave presupuestaria que no son específicos de este programa pero que los ejecutores identifican como parte del PDHDF (por ejemplo, un conjunto de códigos de un programa presupuestario, actividad institucional, o funciones).

(3) Indicadores de desempeño por programa involucrados en el PDHDF o si los indicadores fueron definidos para cada una de las 2,412 acciones del PDHDF. Los indicadores deberán ir acompañados de la información del marco lógico utilizado para su definición.

Hasta la entrega de este reporte final, no se tuvo respuesta alguna de la Secretaría de Finanzas.

## 4.2 Solicitud de enlace y comunicación con dependencia responsable

Con base en el numeral 3 de los Aspectos Operativos de los Términos de Referencia [3.- En todo momento Evalúa DF proporcionará los apoyos logísticos necesarios para la obtención de documentación, concertación de entrevistas y obtención de apoyos que sean necesarios para la evaluación, lo cual se solicitará a través del Consejero o Consejera responsable.], y dada la naturaleza técnica de la evaluación, también se requirió a la Dirección General de Evalúa DF solicitar un enlace de comunicación con la Secretaría de Finanzas. El oficio se envió el 24 de octubre de 2013 y se encuentra en el Anexo XVI.

Hasta la entrega de este reporte final, no se tuvo respuesta alguna de la Secretaría de Finanzas.

## 4.3. Seguimiento

En el primer informe parcial de esta evaluación (15 de octubre de 2013), se planteó que “el Área Ejecutiva de Evalúa DF refuerce las gestiones necesarias para establecer la interlocución formal con la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, dado que el retraso está afectando los tiempos de realización de este estudio” y se mencionaba “que el experto que apoya en el análisis presupuestal inició gestiones informales con las áreas responsables de generar y compilar la información del presupuesto, pero es menester que el titular de la Secretaría de Finanzas ordene su entrega”.

Ante la dilación de la respuesta del gobierno del Distrito Federal, el 21 de noviembre de 2013, junto con Precisa - Medición Estratégica, la consultora responsable de la Evaluación de Diseño y Resultados del Presupuesto con Enfoque de Género, se envió una misiva a los Consejeros integrantes del Comité de Evaluación y Recomendaciones de EVALUA DF, expresando preocupación porque la falta de interlocución estaba “afectando sustantivamente algunos tramos de nuestras investigaciones, tanto en la dimensión cuantitativa (los dos estudios incluyen objetivos vinculados a sendos análisis del presupuesto), como cualitativa (pues impacta en la obtención de información organizacional, financiera y legal, así como en el intercambio con funcionarios de esa dependencia).” Atentamente, se demandó a EVALÚA DF que “reitere la solicitud a la Secretaría de Finanzas a efectos de que se nombre un encargado o enlace permanente a efectos de gestionar la cooperación y colaboración necesaria en materia de la información de carácter presupuestal y organizacional”. Dicha carta es el Anexo XVII

Además, en el segundo avance parcial entregado (25 de noviembre de 2013), se expuso la necesidad de que “el Área Ejecutiva de Evalúa DF refuerce las gestiones necesarias para establecer la interlocución formal con la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal”.

#### 4.4. Aspectos legales sobre las responsabilidades de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal en el tema de Presupuesto con Enfoque de Derechos Humanos

En esta parte se fundamentan la competencia y funciones de la autoridad financiera de la capital para participar proactivamente en el PCEDH y en esta evaluación.

La **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal** (LOAPDF) establece en el **artículo 30** las atribuciones de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal (SF), dentro de las que, en función al tema que nos atañe destacan “la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal”; y específicamente:

- I. Elaborar el Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal, para la ejecución del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;...
- XII. Dictar las normas y lineamientos de carácter técnico presupuestal a que deberán sujetarse las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, para la formulación de los programas que servirán de base para la elaboración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto;
- XIII. Formular el proyecto de presupuesto de egresos y presentarlo a consideración del Jefe de Gobierno, considerando especialmente los requerimientos de cada una de las delegaciones;
- XIV. Controlar el ejercicio del presupuesto de egresos del Distrito Federal y evaluar el resultado de su ejecución;...
- XVIII. Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;...
- XX. Expedir las reglas de carácter general en materia de hacienda pública a que se refiere el Código Financiero del Distrito Federal, y
- XXI. Las demás que le atribuyan expresamente las Leyes y Reglamentos.

Basándonos solamente en la LOAPDF, la SF no tendría responsabilidades explícitas en materia del Presupuesto con Enfoque de Derechos Humanos, sin embargo, la **Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal** y obviamente la **Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal** sí establecen atribuciones y obligaciones explícitas para este organismo público.

Desde el año 2009, y dado el carácter obligatorio y general del **Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal** todas las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades del Gobierno del Distrito Federal deben incorporar el Presupuesto con enfoque de derechos humanos.

En este sentido, la **Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal** establece en su **artículo 1** que “es de orden público, interés social y de observancia general en el Distrito Federal y tiene por objeto establecer las bases para la elaboración y actualización

del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, su implementación, seguimiento y evaluación, así como establecer las bases de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Distrito Federal.”

El artículo 9 establece que **los derechos humanos son el fundamento para la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos**. Además este instrumento normativo cuenta con un apartado (Título IV) dedicado específicamente al tema de los recursos económicos en materia de derechos humanos en que se establece:

Artículo 28.- El Presupuesto de Egresos deberá asegurar que la planeación presupuestal se realice desde la perspectiva de derechos humanos y el enfoque de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos, acciones y convenios para asegurar la progresividad de los derechos humanos, conforme a los principios establecidos en el Título II de la presente Ley.

Artículo 29.- Los programas, fondos y recursos destinados al respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos son prioritarios y de interés público.

Artículo 30.- A propuesta del Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal destinará, a través del Presupuesto Anual de Egresos, los recursos económicos necesarios para el respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos.

Artículo 31.- El presupuesto del Distrito Federal vinculado al respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica, y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice la Asamblea Legislativa.

Artículo 32.- La distribución de los fondos relativos a las políticas públicas, programas y acciones vinculadas con el respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos, se hará con criterios de equidad, transparencia y progresividad, conforme a la normatividad aplicable y la presente Ley.

Artículo 33.- Los recursos presupuestales asignados al respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos, podrán ser complementados con recursos provenientes del Gobierno Federal y de las delegaciones, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado.

Por su parte, la **Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal (LPyGEDF)** señala explícitamente:

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular y normar las acciones en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información

financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos del Distrito Federal.

La presente Ley es de observancia obligatoria para las Dependencias, Delegaciones, Órganos Desconcentrados, Entidades, Órganos Autónomos y Órganos de Gobierno del Distrito Federal.

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, austeridad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, resultados, transparencia, control, rendición de cuentas, con una perspectiva que fomente la equidad de género y con un enfoque de respeto a los derechos humanos.

Asimismo, el artículo 9 establece refiriéndose a la SF que:

La Secretaría y la Contraloría en el ámbito de su competencia deberán establecer programas, políticas y directrices para promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública, tomando en consideración un enfoque en materia de equidad de género y **derechos humanos**, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades y reduzcan gastos de operación.

Es importante señalar que hace unos años, como parte de las Recomendaciones Generales del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, en particular las recomendaciones 7.- “Crear presupuestos con perspectiva de derechos humanos” y 8.- “Garantizar que el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y programas de acción gubernamentales se sustenten cabalmente en un enfoque de derechos humanos”; la SF desde el año 2009 a través de los Manuales de Programación y Presupuestación para la formulación de los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos, que expide año con año, se ha dado a la tarea de incorporar consideraciones para la implementación de un presupuesto con perspectiva de Derechos Humanos.

Atendiendo a esto, el Manual de Programación - Presupuestación para la formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2010 introdujo que:

... para la formulación el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2010, se modificó la Estructura basada en Resultados del resultado 16 compactándola a un resultado, un subresultado y siete actividades sustantivas del programa relacionadas con la promoción difusión, capacitación, estudios y diagnósticos de Derechos Humanos para el Distrito Federal. Asimismo, 33 actividades que están en la estructura programática 2009, se regresaron a sus resultados de origen.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> p. 10-11.

Más adelante este mismo Manual establece un apartado denominado “Marco de Política Pública y Programa de Derechos Humanos” en el que nos dice lo siguiente:

Con el fin de coadyuvar a la transversalización de los Derechos Humanos en las funciones de gobierno y, por tanto, en el presupuesto de egresos, se prevé que las Unidades Responsables consideren esta vinculación de sus acciones y las líneas de acción en favor de los Derechos Humanos dentro del Marco de Política Pública.

Posteriormente describe un formato en el que se enlistan las actividades institucionales de las Unidades Responsables y en el que se “deberán mencionar si esta actividad institucional también corresponde a una línea de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal” y, en su caso, el grupo de población vulnerable beneficiado.

Dicho contenido ha sido prácticamente el mismo para los Manuales de los años 2012 y 2013. Incluso para el 2014 que fue publicado en noviembre pasado.

Como última consideración al respecto, en la página electrónica de la SF (<http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/ddhh.html>) puede leerse la siguiente información no actualizada (diciembre 2013):

#### *Indicadores de Derechos Humanos*

Los indicadores de derechos humanos se han diseñado con base en las líneas de acción, estrategias y objetivos establecidos en el Programa de Derechos Humanos del D.F. (PDH). De hecho, en ese programa se establece, como propuestas para las unidades que conforman al Gobierno del D.F., una serie de estos instrumentos, los cuales fueron elaborados por el Gobierno de la Ciudad de México, la Comisión de Derechos Humanos y organizaciones civiles con base en sus invaluable experiencias y en la metodología publicada en 2008 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Aún falta determinar si esos indicadores son factibles. Ese proceso concluirá en 2011 y será realizado, principalmente, por las unidades que conforman al Gobierno del D.F.

No obstante lo anterior, en 2010, se requirió a las unidades el diseño de indicadores de derechos humanos, principalmente, sobre las líneas de acción del PDH. Para ello, al igual que en el caso de género, se emitió una guía, en la cual la metodología propuesta fue la del Marco Lógico. También se recomendó que se utilizaran algunas de las propuestas de indicadores del PDH. No obstante, estas últimas no fueron utilizadas, en gran medida, porque son indicadores de resultados; mientras que los indicadores de la guía son de gestión.

Actualmente, las unidades responsables del gasto ya diseñaron 182 de estos instrumentos de medición sobre actividades o productos. El reto para el 2011, por lo tanto, es incrementar su número, su calidad, y su cobertura (a resultados e impactos) a efecto de contar con elementos más sólidos para la evaluación de los programas. Esto se hará mediante reuniones de trabajo en las que la Secretaría de Finanzas proporcionará asesorías a las unidades implicadas, así como en el marco del Comité de Seguimiento del Programa de Derechos Humanos, conformado, además de dicha Secretaría, por la Secretaría de Gobierno, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y organizaciones civiles.

La composición de este Comité, por cierto, muestra uno de los sellos característicos de la actual administración: su compromiso con la transparencia.

Es evidente que la Secretaría de Finanzas tiene un papel primordial y una obligación mayor en el diseño e implantación del PCEDH, por lo tanto, es interlocutora indispensable para que EVALÚA DF pueda cumplir su misión evaluatoria y de acuerdo con el artículo octavo constitucional: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

**Con todo y que EVALÚA DF formuló una petición formal a la SF el 24 de octubre de 2013 (Oficio CEDS/DG/0694/2013) para “solicitar su valiosa intervención a fin de que designe un enlace para las actividades de contacto directo, que por la naturaleza del proceso de evaluación, se requiere”, nunca hubo respuesta por parte de la Secretaría de Finanzas.**

#### 4.5. Observaciones en torno a la disponibilidad de información de tipo presupuestal vinculada a las Líneas de Acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

**Nota:** Este apartado se integró únicamente con información pública que se encuentra disponible en internet, en distintas direcciones electrónicas adscritas y administradas por servidores de las unidades administrativas del Gobierno del Distrito Federal, dado que no se contó con ninguna otra información entregada formal o informalmente por parte de las autoridades del GDF.

La identificación y el análisis de información potencialmente útil para un análisis presupuestal de los derechos humanos del núcleo de Seguridad Humana del PDHDF, tuvo como resultado los siguientes hallazgos:

- Al revisar la Cuenta Pública del Distrito Federal (CPDF) e Informes de Avance Trimestral (IAT), específicamente en el Apéndice Estadístico de la CPDF se encontró el apartado II.4.5.2 titulado “Conciliación Subfunciones - Vertiente de Gasto, Cuenta Pública 2012”, donde se presenta un “traductor” de equivalencias de las Subfunciones 2011 con las Vertientes de Gasto 2012. Esta tabla otorga el mismo número, el 14, a ambos rubros (ver abajo). Como se puede observar, en efecto se reporta en CPDF tanto una Subfunción como una Vertiente de Gasto que refiere al concepto de “Derechos Humanos” pero que no se desagrega en ambos casos en su contenido. Las clasificaciones funcionales se construyen con información a nivel de Unidad Administrativa o Responsable de Gasto y Actividad Institucional. Sin

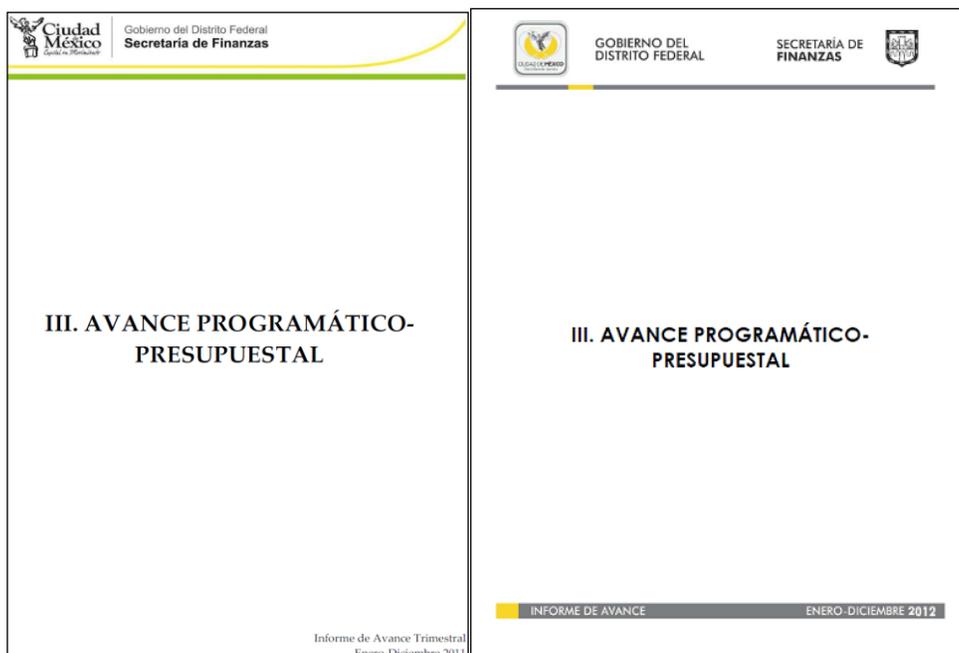
embargo, no se explicita esto en ninguna parte del documento o de los anexos provistos y disponibles públicamente.



II.4.5.2 CONCILIACIÓN SUBFUNCIONES-VERTIENTE DE GASTO CUENTA PÚBLICA 2012	
SUBFUNCIONES 2011	VERTIENTE DE GASTO 2012
1 Poder Legislativo	1 Poder Legislativo
2 Impartición de Justicia	2 Impartición de Justicia
3 Administración Pública	3 Administración Pública
4 Control y Evaluación de la Gestión Gubernamental	4 Control y Evaluación de la Gestión Gubernamental
5 Conducción y Coordinación de la Política de Desarrollo	5 Conducción y Coordinación de la Política de Desarrollo
6 Administración de la Hacienda Pública	6 Administración de la Hacienda Pública
7 Procesos Electorales	7 Procesos Electorales
8 Seguridad Pública	8 Seguridad Pública
9 Protección Civil	9 Protección Civil
10 Readaptación Social	10 Readaptación Social
11 Procuración de Justicia	11 Procuración de Justicia
12 Género	12 Género
13 Desarrollo y Asistencia Social	13 Desarrollo y Asistencia Social
14 Derechos Humanos	14 Derechos Humanos
15 Prestaciones y Servicios de Seguridad Social	15 Prestaciones y Servicios de Seguridad Social
16 Salud	16 Salud
17 Educación	17 Educación
18 Ciencia y Tecnología	18 Ciencia y Tecnología
19 Cultura, Esparcimiento y Deporte	19 Cultura, Esparcimiento y Deporte
20 Urbanización	20 Urbanización
21 Vivienda	21 Vivienda
22 Transporte	22 Transporte
23 Agua Potable	23 Agua Potable
24 Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras	24 Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras
25 Ecología	25 Ecología
26 Producción y Comercialización de Bienes y Servicios	26 Producción y Comercialización de Bienes y Servicios
27 Fomento Económico	27 Fomento Económico
28 Fomento del Empleo y la Productividad	28 Fomento del Empleo y la Productividad

- La CPDF se integra con la información recopilada trimestralmente y que cierra con el último reporte del año y se emite un IAT. Dichos IATs se incluyen en la página de la Secretaría de Finanzas con un anexo o “Banco de Información”, que en sus versiones para varios años presenta una extensión de entre 1,400 y 2,000 páginas, según el año. Dentro de éste se identificaron varias tablas que demuestran el tipo

de reporte que sobre el tema de derechos humanos se realiza<sup>31</sup>. En la sección III, titulada “Avance Programático-Presupuestal”, se encuentra el cuadro III.3.2 “Explicaciones a las variaciones del Eje Equidad donde claramente se puede observar que no sólo a nivel Subfunción y Vertiente, como se ya se ha dicho, se integra la información presupuestal correspondiente a “Derechos Humanos”, sino que ahora se suma la categoría de “Resultado” (se le asigna, a diferencia de las otras dos categorías, el número 16). De igual manera destaca otro cuadro, similar, pero ahora dirigido a explicitar las variaciones presupuestales de otro Eje (correspondiente al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012). Es importante señalar que aunque la categoría Resultado se desagrega, de acuerdo con la estructura programático-presupuestal vigente, en Subresultado (SR) y Actividad Institucional (AI), estos rubros no aparecen a lo largo del informe **por lo que no es posible determinar qué rubros de este tipo (SR y AI) se incluyen en dicho “Resultado” y desde luego, de qué montos de asignaciones de presupuesto originales, modificadas y/o ejercidas se trata.**



<sup>31</sup> Los Bancos de Información correspondientes al 2010, 2011 y 2012 guardan la misma estructura de reporte independientemente de que la Ley del PDHDF se emitió en mayo de 2011. Es importante destacar que a efectos de que la totalidad de las áreas administrativas del Gobierno del Distrito Federal reportaran información coincidente con el PDHDF, incluso a nivel de línea de acción identificando asignación presupuestal, la Secretaría de Finanzas emitió en febrero del 2012, la “Guía para el Seguimiento del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal Enero-diciembre 2011”. (Ver portada más adelante)

### III.3.2 EXPLICACIONES A LAS VARIACIONES PRESUPUESTALES DEL EJE EQUIDAD

PRESUPUESTO DEL EJE EQUIDAD *				
(Millones de Pesos)				
RESULTADO	ORIGINAL ANUAL (1)	ENERO-DICIEMBRE 2011		VAR. %
		PROGRAMADO MODIFICADO (2)	EJERCIDO (3)	
13 Se reducen las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres	1,115.0	1,172.1	1,064.5	(9.2)
14 La desigualdad económica y sus consecuencias se reducen en la Ciudad de México	7,303.2	7,345.6	7,122.2	(3.0)
15 Se fortalece el principio de cohesión social en la Ciudad de México	863.9	973.9	812.2	(16.6)
16 Los Derechos Humanos son respetados	214.8	222.2	196.9	(11.4)

### III.3.3 EXPLICACIONES A LAS VARIACIONES PRESUPUESTALES DEL EJE DE SEGURIDAD Y JUSTICIA EXPEDITA

A continuación se presentan las explicaciones a las principales variaciones para el Gasto Programable en el Eje de Seguridad y Justicia Expedita. Cabe mencionar que para las unidades responsables de gasto del Sector Central no se incluyen las que tienen que ver con partidas consolidadas o centralizadas cuya explicación se puede consultar en la sección del II.2.4 del Tomo de Resultados Generales, aun cuando los montos registrados las consideren. Para las entidades, de presentarse el caso, los comentarios a las variaciones presupuestales sí incluyen este tipo de compras.

PRESUPUESTO DEL EJE SEGURIDAD Y JUSTICIA EXPEDITA*				
(Millones de Pesos)				
RESULTADO	ORIGINAL ANUAL (1)	ENERO-DICIEMBRE 2011		VARIACIÓN %
		PROGRAMADO MODIFICADO (2)	EJERCIDO (3)	
09 EL COMBATE A LA DELINCUENCIA Y LA INSEGURIDAD SE HACE VISIBLEMENTE MÁS EFICAZ	17,950.5	19,969.2	19,196.9	(3.9)
10 LA CIUDADANÍA ESTÁ PROTEGIDA EN CASOS DE EMERGENCIAS Y DESASTRES Y RECIBE AUXILIO OPORTUNO Y EFECTIVO	1,162.9	1,305.2	1,153.8	(11.6)
11 EL SISTEMA PENITENCIARIO EVITA EL CRIMEN DESDE EL INTERIOR Y PROMUEVE LA REINSERCIÓN SOCIAL DE LOS PRESOS RESPETANDO SUS DERECHOS HUMANOS	1,720.6	1,929.9	1,745.1	(9.6)

- De igual manera, en la Tabla siguiente (III.5. “Vinculación de los Objetivos Presentados en el Informe de Avance Trimestral) se “traducen” o equivalen categorías correspondientes a dos criterios de seguimiento, como son los Informes de Avances Trimestrales y la Estrategia, Objetivo o Línea de Política del PGDDF. También se reportan conceptos de derechos humanos.

**III.5 VINCULACIÓN DE LOS OBJETIVOS PRESENTADOS EN EL INFORME DE AVANCE TRIMESTRAL**

OBJETIVO PRESENTADO EN EL INFORME DE AVANCE TRIMESTRAL	ESTRATEGIA, OBJETIVO O LÍNEA DE POLÍTICA DEL PGDDF
2.10 Contribuir al gasto que hacen las familias del Distrito Federal a la educación de sus hijos, mediante la distribución de libros, útiles y uniformes escolares, para evitar que suspendan o abandonen sus estudios por falta de recursos económicos.	2.6.32 Se contribuirá al gasto que hacen las familias del Distrito Federal a la educación de sus hijos, mediante la distribución de libros, útiles y uniformes escolares, para evitar que suspendan o abandonen sus estudios por falta de recursos económicos.
2.11 Renovar y mejorar las estancias infantiles, los centros de atención al desarrollo infantil y los centros de asistencia infantil comunitarios.	2.6.34 Se renovarán y mejorarán las estancias infantiles, los centros de atención al desarrollo infantil y los centros de asistencia infantil comunitarios.
2.12 Crear un sistema de becas para estudiantes de las escuelas públicas del Distrito Federal, que garantice la educación hasta el nivel medio superior.	2.6.33 Crearemos un sistema de becas para estudiantes de las escuelas públicas del Distrito Federal y se garantizará la educación hasta el nivel medio superior para todos los niños y niñas cuya madre o padre fallezca.
2.13 Fortalecer el sistema educativo, implementar el bachillerato universal y diversificar la oferta educativa universitaria.	2.6.38 Con el objetivo de fortalecer el sistema educativo del Distrito Federal, se implantará el bachillerato universal, se apoyará la reforma de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y se diversificará la oferta educativa universitaria.
<b>Seguridad y Justicia Expedita</b>	
3.1 Mejorar las condiciones propias del entorno de la seguridad pública y de procuración de justicia, con apego al respeto de los derechos humanos.	3.5.1 El gobierno de la Ciudad de México se ha propuesto mejorar las condiciones propias del entorno de la seguridad pública y de procuración de justicia, con apego al respeto de los derechos humanos.
3.2 Potenciar la capacitación y profesionalización de los	3.6.4 Las condiciones laborales y de vida de los policías se

- El siguiente cuadro, también incluido en el Anexo Estadístico anual de apoyo al Informe de Avance Trimestral se reporta el comportamiento presupuestal a nivel de Resultado, Subresultado y Actividad Institucional. Es llamativo que aquí se desagrega el Resultado 16 en varios subresultados que sirven para, junto con el presupuesto de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, llegar a los casi 500 millones de pesos que se reportan tanto a nivel Subfunción o Vertiente de Gasto.

CUADRO No. IV.3.2										
EQUIDAD										
ENERO-DICIEMBRE 2011										
R	SR	AI	DENOMINACIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	AVANCE FÍSICO			AVANCE PRESUPUESTAL (Miles de pesos)		
					ORIGINAL	PROGRAMADO MODIFICADO	ALCANZADO	ORIGINAL	PROGRAMADO MODIFICADO	EJERCIDO
		05	Medicinal tradicional herbolaria	Proyecto		48	47		5,195.7	5,117.3
		09	Convivencia intercultural y pluricultural	Acción	10	167	161	4,993.5	32,874.1	17,721.8
	07		Los migrantes refuerzan sus vínculos con la Ciudad de México					12,738.4	16,338.7	15,727.7
			Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades					12,738.4	16,338.7	15,727.7
		01	Gestión social a huáspedes, migrantes y sus familiares	Persona	3,200	3,200	3,284	1,622.7	1,371.1	990.9
		02	Línea Migrante	Atención Telefónica	6,000	6,000	12,454	146.5	146.5	-
		05	Proyectos Productivos para Migrantes y Familiares	Proyecto	20	233	546	2,922.1	5,565.5	5,485.2
		07	Programa Ciudad Hospitalaria	Persona	3,000	3,150	7,067	8,044.2	9,255.7	9,251.6
	16		Los Derechos Humanos son respetados					214,805.5	222,225.8	196,897.1
		01	Los derechos humanos se protegen y promueven					214,805.5	222,225.8	196,897.1
			Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F.					20,013.7	19,976.6	17,946.2
		06	Promoción del respeto a los derechos colectivos, ambientales y urbanos a una Ciudad Sustentable	Acción	4,868	4,868	36,748	20,013.7	19,976.6	17,946.2
			Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal					2,963.2	2,700.0	2,507.9
		07	Programa de Capacitación y Sensibilización en Derechos Humanos	Acción	1	1	1	2,963.2	2,700.0	2,507.9
			Procuraduría Social del Distrito Federal					997.6	384.3	238.7
		05	Programa de Promoción de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales	Evento	1,500	1,500	1,581	997.6	384.3	238.7

- Por último, en el documento homólogo a los mencionados anteriormente, el Trimestral Enero – septiembre 2013, se reporta una cantidad significativamente mayor a la de 2012, un original de 1,121.4 millones de pesos, lo que significa:
  - i) O un aumento de asignación en el proceso de formulación, programación, proyecto y aprobación del presupuesto de egresos;
  - ii) O bien, una depuración de las distintas categorías vinculantes al tema de derechos humanos y que forman parte a su vez de la clave presupuestaria y la estructura programática que utiliza la Secretaría de Finanzas y por tanto, todas las áreas administrativas del Gobierno del Distrito Federal.



GOBIERNO DEL  
DISTRITO FEDERAL



**CUADRO IV.12**  
COMPARATIVO POR FINALIDAD, FUNCIÓN Y SUBFUNCIÓN  
(Millones de pesos)

FINALIDAD	FUNCIÓN	SUBFUNCIÓN	ENERO-SEPTIEMBRE 2013		
			ORIGINAL ANUAL	EJERCIDO	AVANCE %
<b>1 GOBIERNO</b>			<b>62,094.9</b>	<b>40,750.8</b>	<b>65.6</b>
	<b>1 LEGISLACIÓN</b>		<b>1,843.4</b>	<b>1,390.9</b>	<b>75.5</b>
		1 Legislación	1,472.3	1,186.0	75.9
		2 Fiscalización	371.1	274.8	74.0
	<b>2 JUSTICIA</b>		<b>12,809.2</b>	<b>9,326.4</b>	<b>72.8</b>
		1 Impartición de Justicia	4,924.6	3,755.7	76.3
		2 Procuración de Justicia	4,466.6	3,181.1	69.8
		3 Reclusión y Readaptación Social	2,296.7	1,649.1	71.8
		4 Derechos Humanos	1,121.4	803.4	71.6

Aunque se encuentran disponibles los IATs para 2010, 2011 y 2012, el reporte anual 2013 todavía no está disponible por la calendarización de los trabajos del reporte trimestral lo cual no permite saber si en esta nueva entrega habría alguna novedad en el tema de derechos humanos. Sin embargo, a partir del análisis del IAT 2013 más reciente (Enero – septiembre), puede concluirse que la estructura de reporte no ha cambiado y se observa lo siguiente:

- En cuanto a los tres Informes de Avance Trimestral o IATs anuales, éstos tienen la misma estructura de reporte, con mínimas variaciones. Si uno busca página por página la palabra "derechos humanos" lo único que se puede advertir es que los tres informes son idénticos en su estructura de reporte de información.
- En los últimos tres IATs anuales disponibles, se reporta lo siguiente: tres rubros de gasto de acuerdo con la clasificación administrativa: gasto de la Comisión de Derechos Humanos del DF, gasto del PDHDF (considerado Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobierno) y gasto del Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Además de esto se reportan montos a nivel Subfunción (número 4 y no 14 como ocurre con la CPDF). Es posible que en estos rubros se hayan incluido muchas, quizá cientos de Actividades Institucionales que no se detallan o explicitan. En este sentido, sólo se detallan cuatro Actividades Institucionales en todo el Banco de Información que pueden ser consideradas como específicas o equiparables a

“derechos humanos”. En el caso de la búsqueda de la palabra "derecho o derechos" no hay resultados en rubros relativos al PDHDF.

- En conclusión, tanto los Reportes y Bancos de Información para 2010, 2011 y 2012 tienen estructuras de reporte iguales y no hacen referencia alguna al PDHDF. En todo caso, **reportan rubros de gasto y a un nivel de agregación que no permite identificar rubros de derechos humanos sean considerados estos en torno a Núcleos Programáticos** o al listado de Derechos como tal.
- Fuera del ámbito de la Secretaría de Finanzas, en la página de internet del PDHDF se puede encontrar la dirección electrónica siguiente <http://www.derechoshumanosdf.org.mx/base.html>, la cual no cuenta con información alguna, pues al tratar de efectuar varias consultas no se pudo obtener información alguna sobre ningún rubro, sea cualitativo o cuantitativo. Cabe destacar que los renglones donde supuestamente se puede consultar información no corresponden a la estructura del PDHDF tanto en los tres núcleos programáticos como en el listado de 14 derechos que derivan de ellos.
- En la página del PDHDF se hace referencia al Sistema de Información del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, SIMSE, sin embargo, la dirección electrónica que proporciona para tener acceso a los indicadores (<http://187.141.34.148/indicadores/>) no permite el acceso, sino sólo a usuarios autorizados.
- Por lo tanto, **no es posible realizar un análisis de presupuesto o financiero** "tradicional" del PDHDF en términos de la identificación de las asignaciones de presupuesto, la variación de las mismas, indicadores de tipo eficiencia/eficacia de gasto, etcétera, ya que no se cuenta con la desagregación o nivel de reporte de la información necesaria para realizar observaciones relevantes o robustas.
- Por último, lo anteriormente expuesto incide en la aplicación de la metodología SEP<sup>32</sup>-PEFA<sup>33</sup> por cuanto si bien se cuentan con muestreos de al menos tres años consecutivos, dado el nivel de agregación **no es posible** determinar tanto por identificación como por desviación de las asignaciones de gasto, ningún aspecto relevante. Esto es así porque la utilidad de la metodología SEP-PEFA está orientada precisamente a observar cual es la desviación del gasto ejercido respecto del original y cuando se trata de rubros muy agregados es lógico que la variación del

---

<sup>32</sup> El SEP es una metodología desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo y significa Sistema de Evaluación PRODEV, que es el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo, una iniciativa del BID para financiar cooperaciones técnicas y capacitación de funcionarios enfocadas a fortalecer la efectividad de los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe, a fin de que puedan alcanzar mejores resultados en sus intervenciones de desarrollo.

<sup>33</sup> La PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) es una metodología diseñada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Ambas metodologías son convergentes y se aplican de manera frecuente a gobiernos locales, estatales y nacionales en distintos continentes.

gasto global ejercido de un rubro contra el originalmente presupuestado sería mínimo.

- Los indicadores de Gestión de las Finanzas Públicas - Credibilidad del Presupuesto<sup>34</sup> se producen, de acuerdo con las metodologías SEP – PEFA, tanto en los Coeficientes de Evaluación Institucional como en los Coeficientes de Evaluación de Resultado con al menos tres ejercicios fiscales. En este sentido, considerando la desagregación de la información que se reporta y la disponibilidad de la misma, **no es posible desarrollar o replicar las metodologías propias de evaluación de la gestión y ejercicio de los recursos fiscales asignados a actividades relacionadas directa o indirectamente con los derechos humanos en lo general y en lo particular con el PDHDF.**

Como se ha dicho, es importante destacar que no fue sino hasta febrero del 2012 que se publicó la “Guía para el Seguimiento del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal enero-diciembre 2011” (en adelante la “Guía”) y que existe prueba documental que durante 2012 y 2013 distintas unidades administrativas han realizado reportes utilizando dicha Guía, misma que ha servido a su vez para integrar la información de tipo presupuestal para alimentar las distintas categorías ya mencionadas.

De acuerdo con la “Guía” son las mismas áreas las que identifican a qué línea de acción del PDHDF se refieren pero esto claramente se trata de una “autodeclaración” donde las mismas áreas evalúan, según lo que cotidianamente hacen o a lo que están obligadas orgánica y funcionalmente, si es preciso reportar a Finanzas o no el ejercicio o identificación de algún rubro de gasto (a distinto nivel de agregación, como se ha visto) corresponde al Programa o al tema de derechos humanos.

Igualmente, es importante establecer que de acuerdo con la investigación y recopilación en internet de los procesos y las herramientas que regulan la compilación de información tanto cualitativa como presupuestaria de las distintas unidades administrativas del Gobierno del Distrito Federal en materia de derechos humanos, existe evidencia de que se reporta a la Secretaría de Finanzas al menos trimestralmente desde el 2011. Tanto la Guía como el tipo de reportes en formato .xls disponibles en internet refieren a un formato de reporte que incluso identifica líneas de acción del PDHDF para los años 2011, 2012 y 2013.

En este sentido, aunque aparentemente no se ha producido un Informe de Avance Trimestral específico de derechos humanos, como sí se tiene en materia de género, **es posible advertir que existe el andamiaje metodológico, de procedimiento e incluso informático para que todas las áreas administrativas estén en posibilidades de reportar información relativa a los derechos humanos.**

El contenido de este capítulo se desprende de la revisión y análisis de documentos en formato pdf únicamente. En cuanto a las bases de datos “descargables”, todas éstas

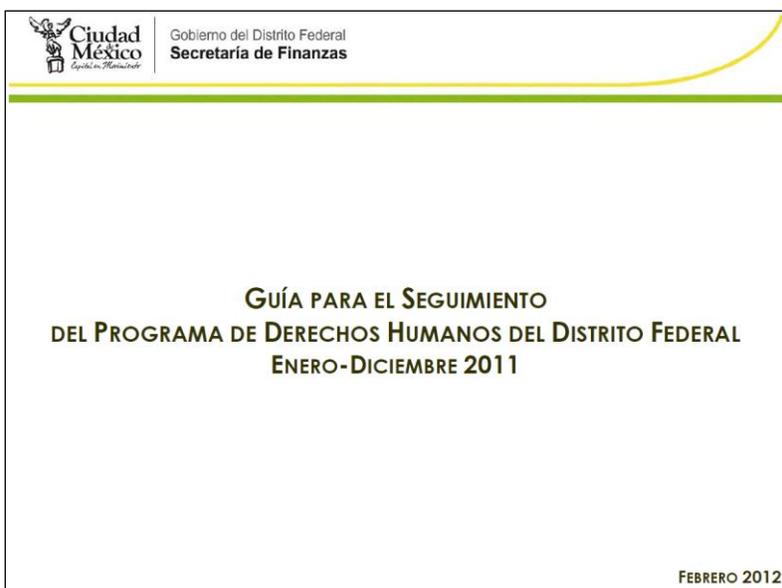
---

<sup>34</sup> El Indicador de Gestión de las Finanzas Públicas - Credibilidad del Presupuesto asigna coeficientes a los promedios de desviación del gasto ejercido o gastado al final de un ejercicio fiscal en un periodo de tres años.

presentan niveles de agregación muy amplios, que si bien permiten identificar temáticamente el presupuesto asignado inicialmente y ejercido o efectivamente gastado vinculado a derechos humanos, no es posible determinar, por su nivel de agregación (por ejemplo a nivel subfunción, vertiente, unidad administrativa, clasificación económica del gasto, etc.) el gasto asociado a acciones exclusivas o específicas de derechos humanos, ni mucho menos a las líneas de acción del PDHDF.<sup>35</sup>

Por último, cabe resaltar que **en toda la identificación y análisis que se ha hecho no se ha encontrado evidencia que refiera al PDHDF como tal** y más bien se reportan temas o rubros de gasto con incidencia directa o indirecta en el tema “Derechos Humanos”. **¿Podría esto explicarse por el tipo de transversalidad total que busca el PCEDH? Probablemente, pero no deja de llamar la atención que no existe un solo reporte donde se mencione una línea de acción del Programa como tal o al PDHDF en general.** Lo que hay son “rubros” de gasto o dos palabras juntas “Derechos Humanos” que refieren al tema claramente pero que, otra vez, por su nivel de agregación no permite identificar los recursos asignados al Programa o a determinada línea de acción o alguna otro tema contenido en el Programa de DHDF.

**Como se ha demostrado a lo largo de este apartado, ante la no cooperación de la Secretaría de Finanzas, de diversas formas se buscaron los insumos informativos desagregados necesarios para poder realizar los análisis cuantitativos sobre el Presupuesto con Enfoque de Derechos Humanos establecidos en los Términos de referencia, pero no es factible técnicamente cumplir por falta de información.**



<sup>35</sup> Es igualmente relevante advertir que en algunos casos otras perspectivas transversales como la de género o por población hacen aún más difícil identificar el presupuesto asignado a derechos humanos. Existen subresultados y actividades institucionales (los menores niveles de agregación) que refieren en un mismo rubro a derechos humanos de las mujeres, derechos humanos de los adultos mayores, de los infantes, etc.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de esta Guía es identificar los avances en las Líneas de Acción (LA) del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) asignadas a cada unidad responsable del gasto (UR), con especial énfasis en las contenidas en el Anexo 3 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011 (DPEDF 2011). Para ello, a través de sus cuatro formatos, se dará seguimiento y se identificará la evolución presupuestal al período de dichas LA; se propondrán indicadores que resultarán útiles para futuros seguimientos y, se medirán los avances alcanzados por las LA mediante indicadores previamente consensuados en mesas de trabajo desarrolladas por la Secretaría de Finanzas y el Equipo Técnico Operativo del PDHDF, con la participación de las UR correspondientes.

En este sentido y con fundamento en el Artículo 18 del DPEDF 2011 se definieron los siguientes formatos:

FORMATO	NOMBRE	OBJETIVO
I	Seguimiento de Líneas de Acción del PDHDF Asignadas a la Unidad Responsable	Dar seguimiento a las acciones realizadas en cada Línea de Acción asignada a la UR.
II	Identificación Presupuestal de las Principales Líneas de Acción	Identificar el presupuesto original, modificado y ejercido de las principales líneas de acción vinculadas a las actividades institucionales.
III	Diseño de Indicadores de Derechos Humanos	Proponer indicadores que midan el avance de las acciones implementadas por las UR en el cumplimiento de las líneas de Acción PDHDF.
IV	Avance de Indicadores de Derechos Humanos	Identificar el avance de las acciones implementadas por las UR en el cumplimiento de las Líneas Acción del PDHDF.

3

GUÍA PARA EL SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL ENERO-DICIEMBRE 2011

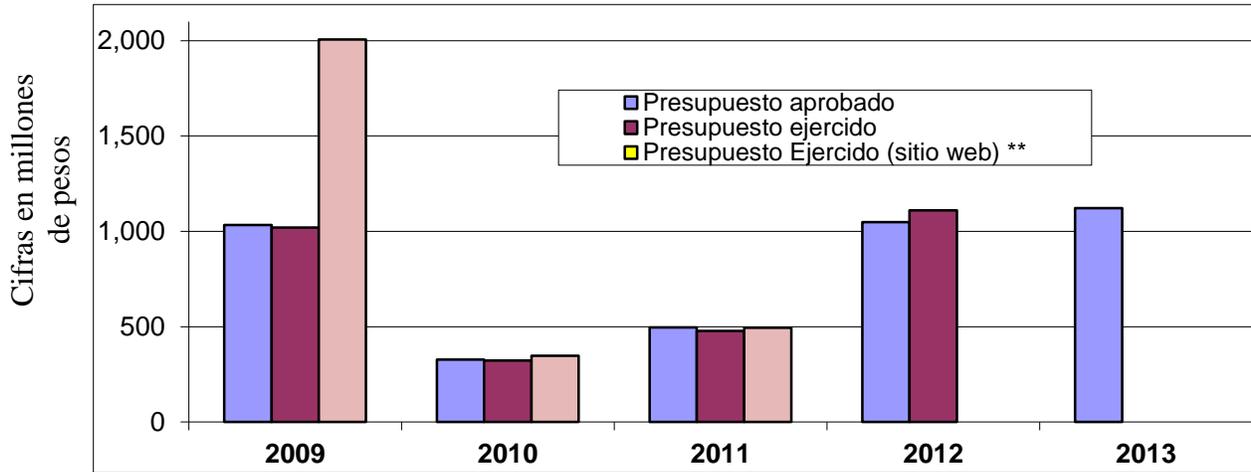
## Presupuesto para Derechos Humanos en Distrito Federal

Para ubicar la dimensión del gasto reportado en el rubro de Derechos Humanos, hicimos la búsqueda respectiva y –con ciertas dificultades- se pudo construir la siguiente tabla:

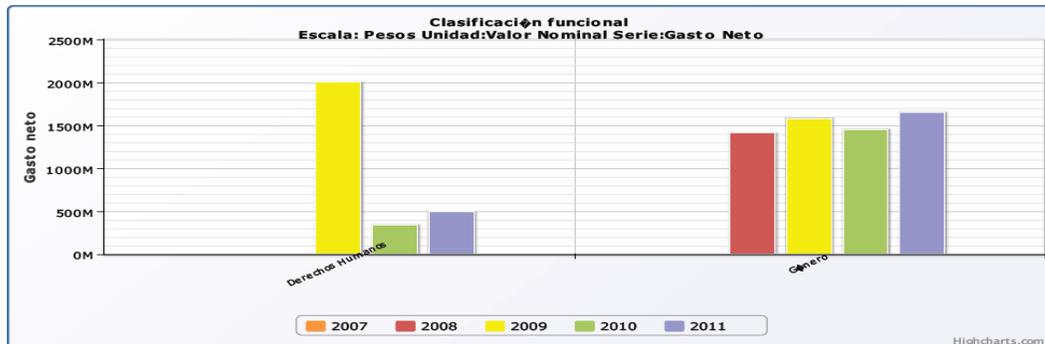
Año	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejercido	Presupuesto Ejercido (sitio web) *	Observaciones
2009	1,034.2	1,019.6	2,006.0	* Corresponde a la clasificación funcional (Subfuncion 14).
2010	327.9	322.1	348.2	** Al parecer, toda la información disponible en el sitio web de la Secretaría de Finanzas está actualizada hasta 2011.
2011	496.2	478.3	494.2	*** La cifra corresponde al periodo enero - septiembre, toda vez que la información al cierre aún no es publicada.
2012	1,048.6	1,110.4	N.D. **	
2013	1,121.4	803.4 ***	N.D.	

**Fuente:** La información para los presupuestos aprobados y ejercidos de todos los años fue obtenida del Banco de Información del Informe de Avance Programático-Presupuestal Enero-Diciembre 2012 [http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/IAT\\_ene\\_dic\\_2012\\_bco\\_inf.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/IAT_ene_dic_2012_bco_inf.pdf) de la Secretaría de Finanzas. Específicamente de las categorías siguientes: Finalidad 1 Gobierno, Función 2 Justicia, Subfunción 4 Derechos Humanos. Los rubros "Presupuesto Aprobado" y "Presupuesto Ejercido" incluidos en la Tabla corresponden a los de "Original Anual" y "Ejercido". A partir del 2012 el total ejercido en Derechos Humanos se agrupa en la Subfunción 14. Cifras en millones de pesos.

Las cifras anteriores se expresan gráficamente así:



Al parecer, el monto que aumenta radicalmente en 2012 (prácticamente se duplica) se podría explicar -porque por alguna extraña razón- la Secretaría de Finanzas agregó al tema de Derechos Humanos montos que en realidad pertenece a Género. Como se ve en el siguiente gráfico:



Cabe observar que las cifras disponibles en el sitio web y en pdf no coinciden. Por otro lado, resulta difícil identificar los recursos aun trabajando a un nivel muy agregado de rubros, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

<b>Escala: Pesos Nominal</b>	<b>Unidad: Valor Serie: Gasto Neto</b>				
<b>Unidad Responsable</b>	<b>Subfunción</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	
Dependencias					
Secretaría de Cultura	Derechos Humanos	0	0	0	0
<b>Subtotal Secretaría de Cultura</b>		0	0	0	0
Secretaría de Desarrollo Económico	Derechos Humanos	0	0	0	0
<b>Subtotal Secretaría de Desarrollo Económico</b>		0	0	0	0
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	Derechos Humanos	1,781,578.10	0	0	0
<b>Subtotal Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades</b>		1,781,578.10	0	0	0
Secretaría de Desarrollo Social	Derechos Humanos	10,752,299.77	0	0	0
<b>Subtotal Secretaría de Desarrollo Social</b>		10,752,299.77	0	0	0
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	Derechos Humanos	0	0	0	0
<b>Subtotal Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda</b>		0	0	0	0
Secretaría de Educación	Derechos Humanos	1,731,288.00	0	0	0
<b>Subtotal Secretaría de Educación</b>		1,731,288.00	0	0	0
Secretaría de Finanzas	Derechos Humanos	0	0	0	0
<b>Subtotal Secretaría de Finanzas</b>		0	0	0	0
Secretaría de Gobierno	Derechos Humanos	3,679,307.31	10,631,504.88	124,101,751.35	
<b>Subtotal Secretaría de Gobierno</b>		3,679,307.31	10,631,504.88	124,101,751.35	
Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	Derechos Humanos	13,755,066.02	0	0	0
<b>Subtotal Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo</b>		13,755,066.02	0	0	0
Secretaría de Medio Ambiente	Derechos Humanos	0	0	0	0
<b>Subtotal Secretaría de Medio Ambiente</b>		0	0	0	0
Secretaría de Obras y Servicios	Derechos Humanos	46,101,034.45	0	0	0
<b>Subtotal Secretaría de Obras y Servicios</b>		46,101,034.45	0	0	0
Secretaría de Protección Civil	Derechos Humanos	0	0	0	0
<b>Subtotal Secretaría de Protección Civil</b>		0	0	0	0
Secretaría de Salud	Derechos Humanos	0	0	0	0
<b>Subtotal Secretaría de Salud</b>		0	0	0	0
Secretaría de Seguridad Pública	Derechos Humanos	194,411,117.67	22,297,684.87	66,746,739.39	
<b>Subtotal Secretaría de Seguridad Pública</b>		194,411,117.67	22,297,684.87	66,746,739.39	
Secretaría de Transportes y Vialidad	Derechos Humanos	0	0	0	0
<b>Subtotal Secretaría de Transportes y Vialidad</b>		0	0	0	0
Secretaría de Turismo	Derechos Humanos	0	0	0	0
<b>Subtotal Secretaría de Turismo</b>		0	0	0	0
<b>Total</b>		<b>272,211,691.32</b>	<b>32,929,189.75</b>	<b>190,848,490.74</b>	

Fuente: <http://www.finanzas.df.gog.mx/gph/mixto3.php>

# CONCLUSIONES

---

La **pregunta de investigación** que se planteó al inicio de los trabajos y que pretende responderse en las conclusiones de este informe final, es si **la puesta en marcha del PDHDF ha contado con los recursos suficientes y con las idóneas estrategias para la implantación.**

Para que se ubiquen cabalmente las propuestas, se presenta una visión sintética de las ideas clave en cada uno de los cinco momentos de la presentación de resultados.

## Análisis del diseño: elaboración del PCEDH

---

En el PCEDH, a diferencia del enfoque adoptado en el presupuesto con perspectiva de género (referente obligado como antecedente inmediato) el reto planteado consistía en la transversalidad. Un desafío muy complejo en cuanto al diseño y operación de cualquier presupuesto, aunque se valora más efectivo si se logra implantar. En este sentido se consideró oportuno vincular las líneas de acción del PDHDF con las actividades institucionales que las entidades implementadoras desarrollan como parte de su programa operativo.

Esta apuesta tiene sus luces y sus sombras. Por un lado, se evitan los compartimentos estancos en el presupuesto, así como la duplicación de actividades, aunque –como se ha visto en este caso concreto- puede fomentar las estrategias de simulación, como sucede en el ámbito de vivienda, donde se cumple con la formalidad exigida por la Secretaría de Finanzas sin un impacto tangible sobre el actuar cotidiano de las instituciones (INVI y SEDUVI). No es así en el caso de la Secretaría de Salud, donde existe un área específica destinada a coordinar el ámbito de los derechos humanos vinculados con la salud; sin embargo, su visión del proceso de implantación es crítica: considera que los procesos de capacitación han sido irregulares, atropellados, y que no hay una visión integral de los derechos humanos. En general, se cree que no se toma en cuenta el saber de las áreas operativas de las unidades implementadoras y, en cambio, las decisiones se dejan en manos de personalidades académicas o de organizaciones de la sociedad civil con escaso conocimiento del *modus operandi* de la administración pública.

Es importante mencionar que, como tal, no existe un presupuesto específico para el PDHDF, sino que se plantea un enfoque de derechos humanos en los presupuestos de cada dependencia, sin una hoja de ruta específica (como se ha evidenciado en el análisis presupuestal). Al respecto, cabe decir que este proceso de transversalización se realiza sin estar plenamente instalado y funcionando de forma estable el Presupuesto basado en Resultados (PbR) en el conjunto de la administración financiera del Distrito Federal.

En los hechos, el gran problema que todavía se sigue discutiendo es cómo hacer que puedan interactuar las actividades institucionales del PbR con las líneas de acción del PDHDF.

Actualmente, con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH), se está desarrollando un software que permitirá identificar las actividades institucionales de cada dependencia con líneas de acción del PDHDF para vincularlas a partir del presupuesto. Paralelamente se está construyendo un sistema informático que permitirá migrar hacia un programa redactado en función de resultados, metas e indicadores, para que sea mucho más fácil su incorporación al presupuesto y, en general, a la actividad gubernamental.

En el proceso de implantación del PCEDH se ha hecho un esfuerzo importante por empezar a alinear acciones institucionales, pero ha resultado complicado porque la lógica garantista e inasible del PDHDF difícilmente genera sintonía con una visión (a veces un tanto burocrática) del quehacer público, acostumbrado más a cumplir procedimientos que a obtener resultados.

Ha sido un camino accidentado aunque pueden identificarse ciertos avances. Entre otros, la dinámica 'de abajo-arriba' adoptada por el PDHDF desde el proceso de diagnóstico (*bottom-up perspective*: Pressman y Wildavsky, 1973) resulta un acierto en el nivel de compromiso con la implantación de sus derivados, como ahora el PCEDH. Éste implica un cambio de cultura institucional y herramientas para impulsarlo. El proceso de reelaboración del PDHDF en este año 2014 es una oportunidad para hacerlo más manejable: el reto consiste en traducir los estándares en mecanismos muy concretos y en el lenguaje adecuado.

Como principales alcances a destacar en el nivel de diseño (elaboración del PCEDH) se cuentan la existencia de materiales valiosos para dar continuidad a los procesos formativos (manuales y guías); en las instancias estudiadas existen enlaces de DDHH y se desenvuelven como interlocutores válidos frente a las organizaciones de la sociedad civil, coordinando y promoviendo actividades relacionadas con el PDHDF y el PCEDH.

De acuerdo con la Subsecretaría de Gobierno se han obtenido resultados concretos como el cumplimiento de los derechos de las comunidades indígenas, las poblaciones callejeras o el capítulo del LGBTTTI, por ejemplo. A nivel legislativo, se logró crear Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED), así como legislar en temas como Interrupción Legal del Embarazo (ILE), matrimonios entre personas del mismo sexo, defensoría de los derechos de niñas y niños, temas de justicia, de tortura, de trata, la defensa a periodistas, entre otros. En este sentido, se recalca el hecho de que los DDHH ya no se relacionan únicamente con cuestiones delictivas sino que se ha generado un cambio de cultura comprendiendo la amplitud que éstos abarcan. Asimismo, se habla de avances en el cambio de la cultura política de las unidades implementadoras respecto a los derechos humanos. Se han logrado visibilizar y promover actitudes favorables. Todo ello, con una participación amplia (más de 120 organizaciones sociales y civiles) en los diferentes espacios temáticos y en los órganos de supervisión.

Como principales restricciones, el PCEDH se topa con los problemas propios y de carácter estructural en la administración en el GDF (salarios bajos, poca profesionalización y formación, precaria estabilidad laboral, planes de carrera mínimos y alta rotación de

funcionarios, entre otros); además, el PCEDH se comienza a implantar dentro de una política pública con una alineación muy precaria entre fines, objetivos y actividades; el proceso de programación y presupuestación no es realmente un presupuesto con enfoque a resultados, lo que dificulta enormemente la implantación del PCEDH, tal como está previsto en su diseño.

Como contexto, cabe mencionar que la escasez financiera que vive el Distrito Federal obliga a la Secretaría de Finanzas a atender las urgencias e impide que destine mucho tiempo y energía a temas relevantes -como el PCEDH- pero que no urgen para atender la operación cotidiana de la capital.

Por otro lado, el cambio de administración en 2012 resultó otro inconveniente. El relevo (natural, incluso esperado) de equipos y funcionariado que habían participado en el diagnóstico, procesos de implementación y capacitaciones del PDHDF en muchas de las dependencias (un claro ejemplo es el caso del INVI) impactó desfavorablemente en el proceso, haciendo que se perdieran importantes curvas de aprendizaje y capacidades instaladas. Adicionalmente, los temas relacionados con el PDHDF y PCEDH no formaron parte de la memoria institucional que preparó la Contraloría General del Distrito Federal para el proceso de entrega-recepción entre las gestiones de Marcelo Ebrard y Miguel Ángel Mancera. Sin duda, una grave omisión de la Contraloría pues el tema fue planteado oportunamente por la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, pero no procedió porque “era complicado”.

La participación de la Secretaría de Finanzas, por otra parte, resulta irregular; aunque ha generado ciertos instrumentos técnicos necesarios, no se percibe que el PCEDH sea una prioridad institucional, no impulsa con decisión este proceso de transversalización, como mandata la normatividad<sup>36</sup>. Se identifica una falta de coordinación institucional entre la Subsecretaría de Gobierno y la Secretaría de Finanzas, así como voluntad política para resolver dicha cuestión.

## Análisis del proceso

La evaluación del PCEDH a nivel de proceso se llevó a cabo a partir de la valoración que las unidades implementadoras elegidas para el estudio de caso hacen del PDHDF, de acuerdo con el segundo objetivo específico de este trabajo; así como a partir del contraste entre los resultados esperados por el PDHDF y las demandas ciudadanas en la materia. Esto último, de acuerdo con el tercer objetivo específico que busca la relación y coherencia que se ha dado entre los resultados incorporados en la presupuestación de las entidades públicas concernidas en el PCEDH –particularmente del núcleo 3- y los objetivos del PDHDF, así como la intervención de la ciudadanía –a través de los mecanismos previstos- en la definición de los resultados esperados.

---

<sup>36</sup> La Secretaría de Finanzas ha generado algunos instrumentos (el Anexo, el Manual con el capítulo específico de DDHH, información básica para llenar los formatos, etcétera) pero ha dejado todo el desarrollo del proceso en manos de la Subsecretaría de Gobierno y de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación.

En términos muy generales, el desempeño de las actividades vinculadas al PDHDF por parte de las unidades implementadoras consiste en la designación de una figura de 'Enlace de DDHH' que participa en los espacios convocados por el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, junto con las organizaciones de la sociedad civil. En el caso de vivienda, tanto en INVI como en SEDUVI, los enlaces fueron designados a principios de 2013, sin previa capacitación y sin mucha claridad de su papel, por lo que reportan procesos accidentados en su desempeño<sup>37</sup>. En el caso de salud, el enlace es asistente del Área de Derechos Humanos, donde hay además una persona titular encargada. Sus funciones tienen relación con la coordinación de las direcciones operativas con responsabilidades concretas en el ámbito de DDHH.

En el ámbito del derecho a la vivienda se valora la bondad del PDHDF aunque los objetivos les parecen ambiciosos. En las unidades implementadoras hay amplia expectativa sobre la reformulación de las líneas de acción (de cara al 2014) y la simplificación del Programa, en general, y del PCEDH, en particular. Se identifica poca coordinación y comunicación entre el INVI y SEDUVI, a pesar de existir puntos coincidentes y de corresponsabilidad en el PDHDF. Ambas instancias expresan la sensación de que se les han asignado cuestiones que quedan fuera de sus competencias, así como de que existe cierto desconocimiento de sus facultades en el proceso de asignación de las líneas de acción.

En el ámbito del derecho a la salud existe la sensación de que -a raíz de la implantación del PDHDF- se han generado demasiadas expectativas en la sociedad civil que muchas veces no responden a la capacidad de respuesta real de las unidades implementadoras. Aunque se percibe como un proceso accidentado que implica mayor carga de trabajo, consideran que se trata de un ejercicio constructivo que está generando nuevos aprendizajes y formas de trabajar.

A diferencia del ámbito de vivienda, en el ámbito del derecho a la salud, se identifica un adecuado traspaso de información al personal que se incorpora recientemente a cargos directivos y operativos, con una vasta comprensión del ejercicio que se propone para vincular la actividad institucional con las líneas de acción del PDHDF. En el sector salud existe una cultura de trabajo sensible a la medición, evaluación y seguimiento que propicia el buen funcionamiento del Programa.

El nivel de aceptación del PDHDF, en general, y del PCEDH, en particular, puede considerarse un alcance a nivel de proceso. No solamente entre los altos mandos de las unidades implementadoras sino también entre el personal operativo. Por otra parte, existe participación efectiva por parte de las unidades operativas en los espacios convocados por el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación. Hay conciencia de la obligatoriedad del PDHDF y de los requerimientos específicos en los procesos presupuestales frente a la Secretaría de Finanzas.

---

<sup>37</sup> En el caso del INVI, el enlace es el Subdirector de lo Contencioso y proviene de la Central de Abastos; su incorporación a la institución es muy reciente. En el caso de SEDUVI, el enlace es el Subdirector de Consulta y Legislación; se incorporó al cargo en junio de 2013, procedente del Registro Público de la Propiedad.

En cambio, los procesos de capacitación han sido irregulares, insuficientes y carentes de eficacia en relación con los resultados esperados. Los Espacios de Participación convocados por el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSE) se han sobredimensionado en todos sentidos (desde las expectativas hasta la frecuencia de las sesiones) y, a menudo, las propias líneas de acción planteadas rebasan la capacidad institucional. En general, **el PDHDF se considera inoperante por su gran cantidad de líneas de acción.**

En lo que se refiere a la relación entre resultados esperados y las demandas ciudadanas en la materia, diversas organizaciones civiles y sociales coinciden al señalar que los espacios de participación tienen muchas deficiencias, especialmente a nivel de convocatoria e idoneidad. Se percibe la falta de capacidad de respuesta institucional, por lo que éstos se han ido desacreditando y desnutriendo. Muchas organizaciones sociales y civiles se desmarcan de los espacios de participación, básicamente por ser promovidos desde la estructura de gobierno. Se considera un Programa de buenas intenciones pero poco operativo.

Una de las grandes restricciones consiste en partir del supuesto de una sociedad civil organizada e informada, sin prever mecanismos para su efectiva inclusión. Algunos activistas reconocen que muchas organizaciones sociales y civiles no tienen capacidades técnicas para dialogar con el gobierno, ni la voluntad de hacerlo. Existe también la percepción de que, a raíz del cambio de administración, se ha ido diluyendo la esencia del Programa.

Desde el punto de vista de las organizaciones, **los avances del PCEDH a nivel cuantitativo, son prácticamente nulos.** Se ha dado una aplicación muy estática en el sentido de contemplar las líneas de acción pero no cantidades; no se aclara de qué presupuesto se trata, para qué sirve ni qué alcances tendrá. El proceso de asignación de las líneas de acción a las diferentes unidades implementadoras partió de un desconocimiento -por parte de especialistas y de sociedad civil- sobre el funcionamiento específico de la administración pública, hecho que generó desajustes en las posibilidades concretas de operación y decisión.

El sentir generalizado es que no se está trabajando suficiente ni adecuadamente para generar una corresponsabilidad entre gobierno, sociedad civil y academia; ni en la sensibilización para impulsar una deliberación democrática. Ambos factores son complejos porque se trata de la cultura política, algo difícil de modificar.

No obstante, puede considerarse como alcance el hecho de que los espacios de participación también se perciben como una gran oportunidad; dado que desde su creación a la fecha han cobrado nuevas formas. Se trata de un esfuerzo importante de sociedad civil para participar en la construcción de política pública y su seguimiento desde una perspectiva “abajo – arriba”. **La riqueza reside en la coincidencia de los distintos entes involucrados y en la creación de canales de comunicación. Uno de los retos más grandes ha sido la construcción de consensos** entre diferentes sectores involucrados: Gobierno, Sociedad Civil y Secretaría Ejecutiva del MSE PDHDF.

Desde el punto de vista de las organizaciones sociales y civiles se puede hablar de avances cualitativos en el sentido de la sensibilización del funcionariado público en relación con los derechos humanos.

## Análisis de los resultados

---

La implantación del PCEDH en las unidades analizadas es muy elemental y responde a un ejercicio de vinculación de algunas líneas de acción asignadas a cada ámbito con las actividades institucionales. En ese sentido, es complejo analizar la eficacia del proceso, ya que se ha identificado un ejercicio muy básico respecto a los formatos proporcionados por la Secretaría de Finanzas para el ejercicio presupuestal.

La lógica del Programa es involucrar toda la actividad institucional, toda la acción de gobierno con el enfoque de Derechos Humanos. En ese sentido, puede considerarse un alcance del PCEDH aunque carezca de un presupuesto específico. el diseño del Anexo VI del Presupuesto de Egresos del DF por parte de la Secretaría de Finanzas y el debido cumplimiento de las unidades implementadoras en el llenado del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos del Marco de Política Pública, en el que se describen las acciones generales a llevar a cabo como parte del PDHDF y su vinculación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, de acuerdo con la Ley del PDHDF.

Sin embargo, **en la dimensión presupuestaria, a través del análisis cualitativo de la transversalidad de los derechos humanos, no se han obtenido evidencias de la efectividad de la herramienta en el proceso de implantación.** Al contrario, con frecuencia el PCEDH no termina de entenderse, ni en su diseño, ni en los resultados esperados. **Esto parece devenir de una falta de comprensión por parte de las dependencias, explicable en buena medida por el escaso interés y baja prioridad que la propia Secretaría de Finanzas otorga al tema,** así como de la falta de coordinación entre ésta y la Subsecretaría de Gobierno<sup>38</sup>.

Se detecta que la alta rotación del funcionariado público en el GDF genera debilidades en la transmisión de la memoria institucional. Aunque se trata de un elemento exógeno, se identifica como un punto débil para el logro de los objetivos del PDHDF a partir del ejercicio presupuestal.

Además, en 2013 no se logró llevar a cabo el curso de capacitación acerca de PCEDH, que sería muy útil para el funcionariado recién incorporado. Ante el desconocimiento, en diversas unidades administrativas se identifica una dinámica de simulación y de llenado superficial de líneas de acción del Programa en los formatos de la Secretaría de Finanzas. Han habido diferentes problemas de coordinación, falta de tiempo y procesos burocráticos complejos.

---

<sup>38</sup> En general, a las unidades implementadoras no queda claro cuáles son las líneas de acción que deben presupuestar y con qué criterios fueron asignadas, dado que las fuentes de información son diversas: PDHDF, MSE, Subsecretaría de Gobierno, Gaceta Oficial y Secretaría de Finanzas.

**A menudo, la lógica que impera es la del llenado de formatos y no la de la programación.** En ese sentido, definir indicadores en la lógica de la operación del gobierno local es complejo; es un proceso de aprendizaje que está a la par de todo los procesos de presupuestación, compartido con otros programas como género o manejo de información pública.

Acerca de los mecanismos de información, monitoreo y evaluación, se encuentra un desarrollo somero e irregular por parte de la Secretaría Ejecutiva del MSE, misma que realiza importantes esfuerzos para coleccionar información pero enfrenta dificultades y resistencias por parte de algunas dependencias. Actualmente **no hay criterios claros para valorar el cumplimiento del PDHDF** y el Comité de Seguimiento y Evaluación carece de una estrategia cabal al respecto. Cabe decir que la Subsecretaría de Gobierno ha jugado un papel importante en las tareas de seguimiento del PDHDF y PCEDH, pues acompaña los 24 espacios de participación, aunque solamente tiene responsabilidad sobre tres de ellos.

Gradualmente se va instalando una cultura en torno al valor de la información y su aporte para tomar decisiones que retroalimenten el quehacer público. Desde las organizaciones sociales y civiles hay la expectativa de que se valore el cumplimiento del PDHDF.

Ante el reto de actualizar y reformular el Diagnóstico y el Programa, entre diversos actores involucrados se detectan actitudes contradictorias, por un lado, cierta fatiga por el esfuerzo realizado hasta ahora, y por otro, expectativas de mejora y simplificación. Para avanzar se hará un análisis sobre la situación institucional que servirá para detectar las cuestiones que deben cambiarse.

**Con todo, es grato compartir que prácticamente todos los actores implicados en este estudio se han referido en forma positiva al PCEDH-PDHDF como un proceso en construcción que ha aportado aprendizajes, pero requiere un mayor compromiso y voluntad política para su efectivo cumplimiento. También existe consenso en torno a la necesidad de simplificar los mecanismos de actuación, esclarecer y agrupar las líneas de actuación de acuerdo con los objetivos planteados y en congruencia con las competencias de las unidades asignadas.**

**Como hemos visto, en la Ciudad de México este proceso de transversalización para incorporar las prioridades de los derechos humanos en todo el quehacer de las agencias gubernamentales es todavía incipiente. Falta un trabajo más específico y comprometido de múltiples actores para avanzar. En concreto, de la Secretaría de Finanzas, que ha mostrado escasa disposición y atención a los espacios de participación (y a las evaluaciones como ésta).**

También conviene que la Asamblea Legislativa defina nuevas partidas presupuestarias para avanzar en la consolidación de los retos que enfrenta el PCEDH-PDHDF en su actualización, que deberá caracterizarse por una construcción colectiva y democrática para obtener un nuevo Programa simplificado, priorizado con redacción en clave de política pública y lenguaje ciudadano.

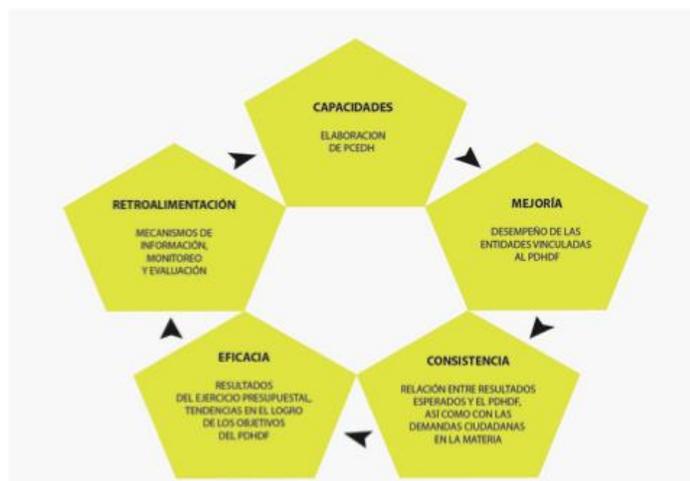
Queremos compartir la determinación del actual Jefe de Gobierno, quien recientemente expresó: El **#PDHDF** es una inigualable oportunidad para transformar el quehacer público

en la Ciudad de México. [@ManceraMiguelMX](#) (Twitter 11:42 h - 23 de enero. de 2014). La construcción de un verdadero Presupuesto con Enfoque de Derechos Humanos es una oportunidad histórica para empatar un proceso técnico de mejora presupuestal –el PbR- junto con un rediseño del aparato público en favor de una nueva estatalidad promotora y defensora de los Derechos Humanos de la capital. No obstante, ello requiere de un cambio de fondo en la forma de hacer política y por ahora no existen elementos suficientes que apunten hacia ese nuevo horizonte.

## PROPUESTAS

Después de este recorrido por el proceso de diseño y valoración de resultados del Presupuesto con Enfoque de Derechos Humanos (2011–2013), disponemos de algunos elementos para proponer rutas de solución que puedan ser útiles en el esfuerzo colectivo que implica la actualización del Diagnóstico y la reformulación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Presentamos las propuestas en la misma secuencia que reportamos los resultados de los objetivos específicos:



### Análisis del diseño: elaboración del PCEDH

- **Compromiso de la Secretaría de Finanzas:** La participación comprometida y deseable liderazgo de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal con el enfoque de Derechos Humanos y su necesaria coordinación con la Subsecretaría de Gobierno y con el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF resultan pieza fundamental para la buena marcha del proceso de incorporación de los derechos humanos al presupuesto de la capital.

“Hace falta fortalecer la capacitación, sensibilización y orientación con respecto al enfoque en Derechos Humanos, sobre todo con las áreas de la Secretaría de Finanzas, que es la que

determina los lineamientos para el ejercicio de los recursos. En todos los Espacios de Participación se reclama la participación de algún representante o enlace de la SF". [GF1]

- **Capacitación:** es necesario ampliar, profundizar y continuar con los procesos de capacitación alrededor del PCEDH. En casos como el de vivienda (INVI y SEDUVI) es preciso volver a empezar con el nuevo funcionariado. Sin embargo, no es un inicio de cero, ya que existen materiales didácticos elaborados por GESOC y, junto con la CDHDF, una opción de capacitación en línea, que se encuentra en proceso de revisión.

"El reto era acompañar la implantación del PCEDH con elementos sustantivos. Para ello, era sumamente necesario un proceso de capacitación muy serio a funcionarios implementadores. Éste se llevó a cabo durante el 2011; sin embargo, con el cambio de administración en el GDF, muchas de las personas capacitadas dejaron su puesto de trabajo, lo que generó una restricción importante en el proceso". [E5]

- **Sistematización de los procesos:** garantizar la memoria institucional en las unidades implementadoras resulta clave. Con la claridad de las limitaciones propias de la administración pública en el GDF, sistematizar los procesos de capacitación es central.

"Frente a los defectos previos de metodología, orden y consistencia, había que tomar decisiones y la apuesta era, que una vez que el Programa se hiciera obligatorio, la interacción entre el implementador y el Programa pudiera generar un círculo virtuoso, que permitiera ir haciendo ajustes en sobre la marcha, preparando elementos para trabajar en el rediseño del Programa en su conjunto, y en el perfeccionamiento de los procedimientos de seguimiento y evaluación en particular." [E5]

- **Reformulación y simplificación bajo una óptica de política pública:** el PCEDH implica un cambio de cultura institucional; sin embargo, también se requiere que la actualización del PDHDF integre una legítima demanda de derechos con la factibilidad técnica y operativa de su cumplimiento por parte de las unidades implementadoras, para ello se propone un ejercicio de simplificación, de priorización y de redacción en clave de política pública con lenguaje ciudadano. Urge que los resultados concretos sustituyan a los discursos. Eso se puede lograr sin perder su enfoque "garantista".

## Análisis del proceso

---

MEJORÍA: desempeño de las entidades vinculadas al PDHDF

- **Continuar impulsando la participación amplia:** reestructurar los espacios de participación a partir de una evaluación de desempeño permitiría conducir el proceso para que arroje resultados positivos. Esto requiere conciencia de los ritmos del gobierno, alta capacidad de priorizar y concentrarse en la consecución de las acciones estratégicas. Conviene afinar la búsqueda de interlocutores civiles y sociales que conjuguen legitimidad social y conocimiento técnico de problemáticas. Es importante dotar de herramientas para el diálogo, negociación, priorización y construcción de acuerdos a todos los integrantes de los espacios participativos, así como generar material didáctico *ad hoc*.

- **Operativizar el proceso:** reducir la carga burocrática vinculada al PDHDF, en general y en particular al PCEDH, es una sugerencia recurrente por parte de las unidades implementadoras. Incorporar indicadores de medición y simplificar los procesos evitaría la sensación de sobrecarga y de restar tiempo a sus actividades sustantivas.
- **Considerar la naturaleza de las unidades implementadoras** en el proceso de implementación del PDHDF (en relación a la idoneidad de las líneas de acción asignadas) e implantación del PCEDH. Se hace un llamado a tomar en consideración la naturaleza de las unidades operativas y las necesidades del funcionariado responsable de la implementación.
- La **coordinación interinstitucional** (MSE PDHDF – SSG – SF) es un elemento central y de alta prioridad política para la mejoría del desempeño de las entidades vinculadas al PDHDF y PCEDH. Su déficit es hoy un obstáculo para su implantación como política pública.
- Por parte del INVI se propone que la SE MSE pueda tener más instrumentos para compartir el conocimiento con las unidades implementadoras, como cursos en línea y un manual (como en INFO DF).

#### CONSISTENCIA: relación entre resultados esperados y las demandas ciudadanas

- Buscar mecanismos para que las organizaciones sociales y civiles conozcan el funcionamiento, alcances y limitantes de las unidades implementadoras del PDHDF. A su vez, **fortalecer los procesos de sensibilización y formación de los funcionarios públicos**, a fin de avanzar en diálogos constructivos y mejorar la relación con la sociedad civil organizada hacia la realización plena de los derechos.
- Se propone que **el informe anual del PDHDF se haga conjuntamente** con las organizaciones sociales y civiles que participan activamente.
- Se insiste en la necesidad de **simplificar** las Reglas de Operación de las instancias y demás ordenamientos para dotar de mayor flexibilidad a las dependencias, sobre todo para atender a las personas pobres, ya que hay un exceso de normatividad (en particular, en el INVI en el tema de construcción de vivienda de interés social) y esto ocasiona, entre otras cosas, riesgo de corrupción; especialmente, alargamiento de los procesos, tramitología interminable que desanima a la gente y prevalencia de privilegio a los intereses fuertes que pueden negociar.
- Una propuesta incipiente para llevar a cabo la "vigilancia social" de la implementación de las 172 líneas de acción del Derecho a la Vivienda Adecuada es: considerando que las estrategias del Programa son muy completas, **se propone marcar indicadores meta a nivel de estrategias con la intención de identificar el efecto de cada una de ellas**. Contrastando el objetivo con los efectos esperados por las líneas de acción puede trabajarse con un enfoque en resultados y, por tanto, generar un seguimiento efectivo. Concentrarse en los objetivos permitiría aglutinar las líneas de acción a favor de mayor eficacia.

## Análisis de los resultados

---

EFICACIA: tendencias en el logro de los objetivos del PDHDF a partir del ejercicio presupuestal

- Urge una mejor coordinación entre la Secretaría de Finanzas y la Subsecretaría de Gobierno: el PCEDH no termina de entenderse, ni en su diseño, ni en los resultados esperados. Esto parece devenir de una falta de comprensión por parte de las dependencias, explicable en buena medida por escaso interés y prioridad de la propia Secretaría de Finanzas (que frecuentemente es omisa en los procesos). **Hace falta un “mapa de ruta” global que permita ubicar los diversos procesos que implica el PCEDH-PDHDF, sus pasos intermedios y los puertos de llegada.**
- **Evidentemente, se requiere una actitud diferente, más atenta y colaborativa, por parte de la Secretaría de Finanzas. El análisis presupuestario que comprende esta evaluación no pudo realizarse por insuficiencia de la información pública disponible, así como la falta de interlocución y de atención a los requerimientos informativos.**

RETROALIMENTACIÓN: Mecanismos de seguimiento

- Mejorar los dispositivos de información y monitoreo (aunque se está trabajando en el sistema de indicadores): recordar que, salvo los reportes emitidos a la Secretaría de Finanzas, en los que se incluyen algunas líneas de acción del PDHDF o bien, las comisiones de los propios espacios de participación, no se identifican otras herramientas de seguimiento. A pesar de los esfuerzos del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación y de la propia Subsecretaría de Gobierno por emitir información puntual, la sensación –tanto de las unidades implementadoras como de las organizaciones de la sociedad civil- es que falta mejorar los dispositivos.
- Por lo tanto, **sería muy importante armar un solo Sistema de Información Integral (no sólo financiera) en torno al PCEDH-PDHDF. Hasta ahora existen segmentados reportes y una concentración informativa que no es pública.** Una ventana de oportunidad la constituyen el software y el sistema informático que se desarrolla actualmente con apoyo del PNUD y la OACNUDH.
- En relación con la revisión del PDHDF, de cara al 2014, es importante tener en cuenta el resultado de las diferentes evaluaciones que se han realizado: entre otros aspectos, deberá cambiar el lenguaje, ser un puente de entendimiento entre la ciudadanía y los operadores del servicio público.

# BIBLIOGRAFÍA

---

- Abramovich, V. (2004): Una aproximación al enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina. Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina.
- Cruz R., L. (2012): *“La política de vivienda en el Distrito Federal (DF) con perspectiva de Derechos Humanos (DH) ¿un intento fallido?”*. Casa y Ciudad, A.C.
- Cunill, N. y S. Ospina. (2003). Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- Díaz, R. (2012): Sistemas de costos, presupuesto por resultados y Sistemas Integrados de Administración Financiera. Documento de debate #I DB-DP-200  
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36743937>
- Evalúa DF (2012): Normatividad, instrumentos y relaciones intergubernamentales de la planeación del desarrollo social de la Ciudad de México. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Farías, P. y Díaz, R. (2012): Sistemas de costos, presupuesto por resultados y Sistemas Integrados de Administración Financiera: aportes y desafíos para incrementar el impacto del gasto público en el bienestar de los ciudadanos. Banco Interamericano del Desarrollo (BID).  
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36743937>
- Filc, G. y Scartascini, C. (2012a). El presupuesto por resultados en América Latina: un análisis de economía política de sus determinantes. En Bárcena, A. y N Serra (editoras) Reforma Fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo? CEPAL.
- Filc, G. y Scartascini, C. (2012b): El presupuesto por resultados en América Latina. Condiciones para su implantación y desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación; International Budget Project e International Human Rights Internship Program (2004): Las Cuentas de la Dignidad: Una guía para utilizar el análisis de presupuestos en la promoción de los derechos humanos. Disponible en [http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/pdf/cuentas\\_de\\_dignidad.pdf](http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/pdf/cuentas_de_dignidad.pdf)
- García, R. y García, M. (2010): La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. BID.
- Gestión Social y Cooperación (GESOC, A.C.) (2012): Modelo general para la elaboración del presupuesto del gobierno del Distrito Federal con Enfoque de Resultados, Derechos y Género.

- González Gómez, J. (2010) “La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana”. En Políticas Públicas. Méndez, J. L. (coord.) Los grandes problemas de México.
- Gornitzka (2003): “Implementation Analysis in Higher Education”. *Paper* presentado en la Conferencia Anual CHER, Porto, 4-6 de septiembre, 2003. Basado en Gornitzka *et al* (2002) *Implementation Analysis in Higher Education*. En John. C. Smart *Higher Education: Handbook of Theory and Research*. Volume XVII. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. Pp. 381-423. [*Documento mimeografiado*].
- Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2011). Ciudad de México.
- Manual de Programación – Presupuestación para la formulación del anteproyecto de presupuesto de egresos 2013. Ciudad de México.
- OACNUDH (2010): Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -México; Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.; GESOC, Agencia para el Desarrollo, A.C.  
<http://hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2011/L280211PPDH.pdf>
- PDHDF (2012): La presupuestación del PDHDF. Una mirada al ejercicio del GDF. Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF.
- Pérez Jácome, Dionisio. (2010): Presupuesto Basado en Resultados: origen y aplicación en México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
[http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Documents/Pbr\\_Mex\\_02072012.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf)
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1973): *Implementation*. Berkeley: University of California Press. Citado en Gornitzka (2003).
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1979): *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or why it's amazing that federal programs work at all*, University of California Press.
- Purón Cid, G. (2011): Resultados del Cuestionario sobre la reforma Presupuesto basado en Resultados – Sistema de Evaluación del Desempeño. División de Administración Pública, CIDE: Cuaderno de Investigación # 261  
[http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Documents/Resultados%20del%20Cuestionario%20sobre%20la%20reforma%20PBR-SED.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Resultados%20del%20Cuestionario%20sobre%20la%20reforma%20PBR-SED.pdf)
- Schick, Allen (2005): Una agenda para la gestión presupuestaria. Un Documento Conceptual para Establecer una Red de Gestión Presupuestaria en la Región de América Latina y el Caribe (ALC). Documento preparado para el diálogo regional de política del Banco Interamericano de Desarrollo.

# Evaluación de diseño y resultados del presupuesto con enfoque de derechos humanos (2011-2013)

México D.F., 15 de enero de 2013

