



EVALUACIÓN DE DISEÑO Y RESULTADOS DEL PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS (2011-2013) (Términos de Referencia)

I.- Considerando que:

1.- Entre los objetivos de la Ley de Desarrollo Social del DF se establece en su Artículo 1º

Frac. II.- Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal;

IX.- Contribuir a construir una sociedad con pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales;

XIX. Avanzar en la definición de mecanismos y procedimientos que garanticen la plena exigibilidad de los derechos sociales en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, y

2.- La misma ley establece como atribución del Consejo de Evaluación del DF

Artículo 42 C.- El Consejo de Evaluación tiene las siguientes atribuciones:

IV. Medir [...] el avance en el cumplimiento de los derechos sociales en el Distrito Federal;

3.- Que la doctrina de la ONU en materia de derechos humanos plantea como criterios fundamentales su integralidad y su interdependencia.

4.- Que la Ley de Egresos y Gasto Eficiente establece que

*ARTÍCULO 9.- La Secretaría y la Contraloría 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.*





En su **ARTÍCULO 11** señala:

II.- Que las políticas públicas en materia presupuestal, se sustenten en un enfoque de derechos humanos;

5.- Que el presupuesto orientado a resultados, está establecido en el mismo artículo como instrumento para la realización del enfoque de derechos Humanos

Que el presupuesto orientado a resultados es un “componente de la Gestión para Resultados que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permiten apoyar las decisiones presupuestarias, en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos, y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto, y de los bienes y servicios públicos.”¹

II.- Contexto

El GDF asumió el mecanismo de *Presupuesto por Resultados* como un instrumento que contribuya a mejorar la eficiencia y la eficacia de la administración pública en el logro de los resultados previstos en el Programa de Derechos Humanos del DF (PDHDF en adelante), 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.

Por su parte el PDHDF estableció las siguientes, entre otras, estrategias-objetivos, cuya selección para estos fines se realizó con base en los elementos normativos expuestos en los considerandos de estos TdR:

- I. Garantizar los espacios de participación efectiva de la sociedad civil en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos en la materia y con enfoque de derechos humanos.*
- II. Generar acciones y políticas concertadas y coherentes de derechos humanos a través de espacios y mecanismos de interlocución permanentes en todos los órdenes y niveles de gobierno del Distrito Federal para darle cabida a los principios de indivisibilidad e*

¹ “Manual de Programación - Presupuestaria para la formulación de anteproyecto de presupuesto de egresos 2013” Secretaría de Finanzas del GDF.





interdependencia de los derechos humanos.

- III. *Generar una cultura de derechos humanos en la población en general y en las y los servidores públicos en particular.*
- IV. *Asignar el máximo de recursos disponibles, incluso a través de la cooperación internacional, para lograr la plena realización de los derechos humanos*
- V. *Garantizar que todos los derechos humanos sean exigibles y justiciables mediante mecanismos jurisdiccionales y/o no jurisdiccionales.*
- VI. *Garantizar las condiciones de accesibilidad necesarias para el ejercicio y disfrute de los derechos humanos, particularmente de grupos en situación de discriminación y/o exclusión por razones de discapacidad, origen étnico u otros.*

El PDHDF establece diversos “núcleos”, que son los campos en los que se realizarán los DH:

Núcleos problemáticos	Derechos humanos
1. Democracia y derechos humanos	1. Derecho a la igualdad y a la no discriminación 2. Derechos políticos 3. Acceso a la información 4. Libertad de expresión
2. Sistema de justicia	5. Acceso a la justicia 6. Debido proceso 7. Derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales 8. Derechos de las personas privadas de su libertad
3. Seguridad humana	9. Derecho a un medio ambiente sano 10. Derecho al agua 11. Derecho a la vivienda 12. Derecho a la educación 13. Derecho al trabajo 14. Derecho a la salud





15. Derechos sexuales y derechos reproductivos

Fuente: CDHDF, <http://www.cd hdf.org.mx/index.php/programa> (versión modificada)

Dada la amplitud de los campos (núcleos) en los que se estructuran las líneas de acción y la especificidad del mandato del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF, expresado en los considerandos, resulta pertinente acotar el ámbito del análisis al núcleo 3: Seguridad Humana.

Por otra parte, la discusión sobre el PpR 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 aquí destacamos 3: i) planificación para resultados, ii) presupuesto y financiamiento por resultados, iii) monitoreo y evaluación.

Según Cunill y Ospina (2003) es posible definir por lo menos tres niveles analíticos diferentes:

- a) macro, en el que los resultados al ciudadano se relacionan con las políticas públicas;
- b) meso, referido al desempeño de las organizaciones y programas públicos; y
- c) micro, relacionada con el desempeño individual de los empleados públicos.

De los anteriores, la evaluación destacará los niveles a) y b).

Algunos otros autores Uña (2011), advierten sobre las necesarias precauciones en la definición del ámbito de aplicación del Presupuesto basado en Resultados, consideran que este enfoque tiene mayor aplicación en el ciclo presupuestario de instituciones que brindan bienes y servicios mixtos y/o preferentes (Ejemplos; raciones alimentarias, prestaciones médicas directas, transferencias condicionadas de ingresos), y menor utilidad en instituciones que proveen los llamados “bienes públicos puros” (Ejemplos, relaciones diplomáticas, defensa, administración del gobierno), donde la relación costo/beneficio de establecer indicadores de desempeño asociados a asignaciones presupuestarias no resulta tan obvia. A lo cual hay que añadir que el PpR requiere que se establezcan con claridad “productos”, siendo mayor su dificultad para apoyar procesos.





Un aspecto que no se puede dejar de lado en el análisis, y que el PpR no necesariamente resuelve, es la tendencia latinoamericana a que exista una diferencia entre el gasto presupuestado y el ejercido, sea por deficiencias técnicas o por intención política (Filc y Scartascini, 2012).

Con base en las anteriores consideraciones y en el contexto, se establecen los siguientes objetivos

III.- Objetivos

General

Evaluar los avances en cuanto a diseño, proceso y resultados que ha aportado el Presupuesto con Enfoque de Derechos Humanos (PCEDH en adelante) al logro de algunos objetivos establecidos en el Programa de Derechos Humanos del DF (PDHDF en adelante), en específico los referidos al núcleo 3, estableciendo sus alcances y restricciones, en particular en cuanto a: i) la implantación de los procesos de presupuestación con enfoque de derechos humanos; ii) la relación entre los resultados esperados y los objetivos establecidos en el PDHDF; iii) los resultados obtenidos en el ejercicio presupuestal; iv) las tendencias en el ejercicio presupuestal, v) el desempeño de los mecanismos de monitoreo y evaluación.

Específicos

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.

IV.- Orientaciones Metodológicas

Para el OE I.- Se analizará, a través de entrevistas semiestructuradas, grupos focales y otras técnicas pertinentes, la percepción de funcionarios involucrados en el proceso y de 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 DDHH, tanto en la administración pública centralizada, incluyendo delegaciones, como en la descentralizada.

Para el OE II.- La principal dificultad puede ser la inexistencia de datos que permitan conformar una línea basal “objetiva”, se podrá acudir a estrategias e instrumentos que permitan captar la percepción de funcionarios de diversos ámbitos, involucrados en el proceso de presupuestación, así como la percepción de organizaciones de la sociedad civil. Se pondrá énfasis en la progresividad de desempeño experimentada en relación con los presupuestos 2011, 2012 y 2013, dentro de ello también se le asignará especial importancia al desempeño de algunas entidades públicas.





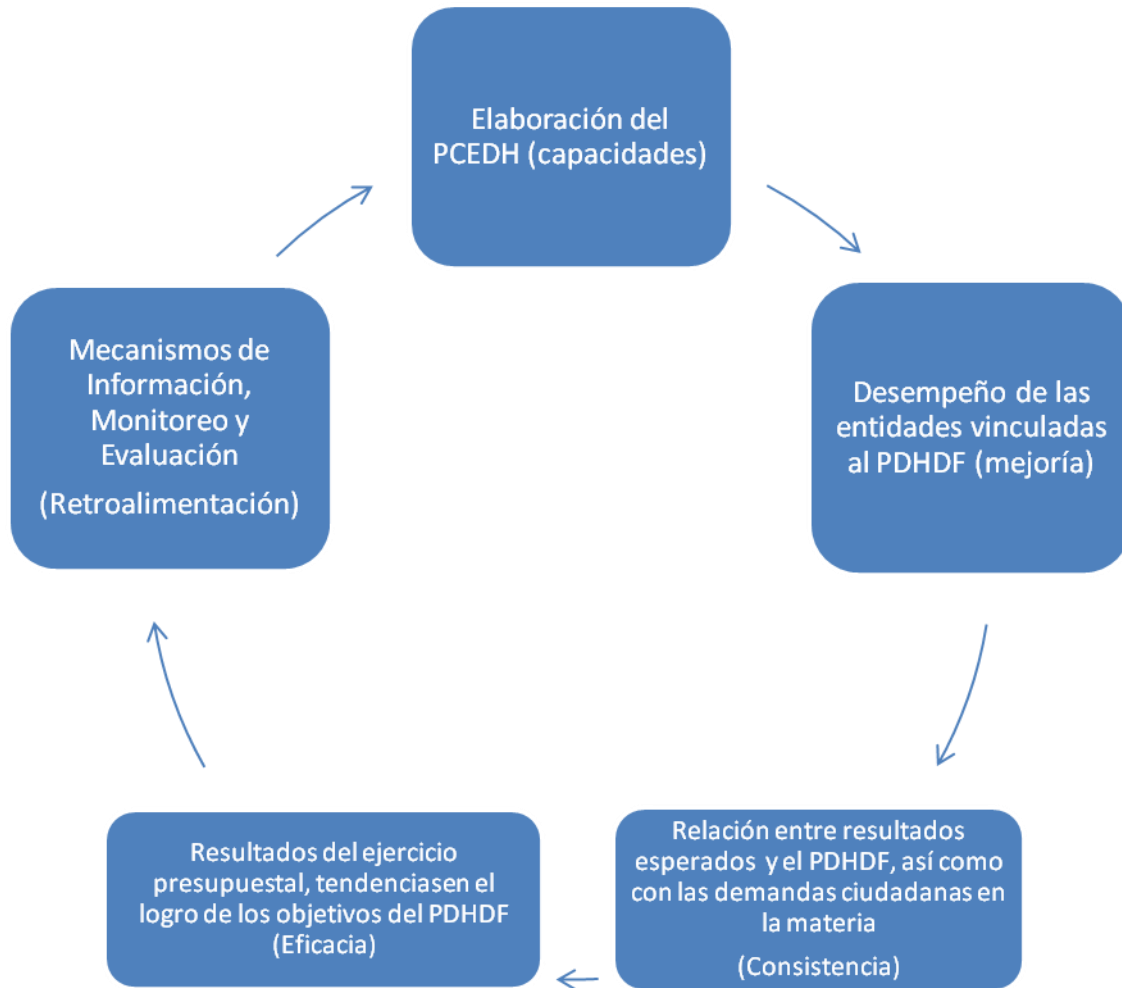
Para el OE III.- Se contrastarán los resultados esperados incorporados en los presupuestos de las entidades involucradas con las líneas de acción contenidas en el PDHDF. Se seleccionará un número limitado de entidades de las que se valorarán los principales alcances y restricciones del desempeño de sus unidades especializadas que se relacionen con el PCEDH, cuya selección utilizará como criterios: a) las que tengan a su cargo mayor número de líneas de acción del PDHDF; b) las que ejerzan una proporción mayor del presupuesto. Se pondrá 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.

Para el OE IV.- Se analizarán los presupuestos de los años 2011 - 2013, contrastándolos con el gasto realmente ejercido, con el fin de ubicar las tendencias en cuanto a modificaciones de prioridades, montos, proporciones, sobre o subejercicios y, particularmente, su correspondencia con los objetivos del PDHDF; se analizarán los informes trimestrales de la Secretaría de Finanzas. Se pondrá especial atención a las líneas de trabajo que en los tres ejercicios presupuestales hayan recibido recursos, haciendo un muestro de las mismas para analizar su comportamiento y los aportes recibidos por las distintas entidades, tomando como criterio de selección las que ejerzan mayor proporción de recursos. Se identificarán las líneas de acción que no hayan sido presupuestadas, haciendo una valoración del significado e implicaciones de sus ausencias.

Para el OE V.- Se analizará 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 reporten estos instrumentos. Se contrastarán sus resultados con los que hayan sido obtenidos por OSC, así como la percepción de estas. Se analizará la retroalimentación que proporcionan estos mecanismos al rediseño de resultados y de asignaciones presupuestales.

La secuencia de los objetivos específicos se presenta de manera indicativa en el siguiente gráfico, la propuesta técnica puede proponer un orden alternativo que se considere más adecuado.





V.- La Propuesta Técnica

No deberá exceder las quince cuartillas (a 1.5 espacios), en ella se dará cuenta de:

- 1.- Marco teórico que orientará la evaluación, incluyendo una breve discusión sobre alcances y restricciones del PCDH y del Presupuesto por Resultados.
- 2.- Estrategia metodológica para desarrollar el objetivo general y los específicos.





- 3.- Técnicas e instrumentos de investigación que se utilizarán.
- 4.- Cronograma de trabajo (del 17 de junio al 16 de diciembre).
- 5.- Estructura del Informe Final (el capítulo de Recomendaciones, se denominará **Propuestas**). El informe final deberá contener un Informe Ejecutivo.
- 6.- *Curricula Vitarum* de la persona responsable de la evaluación y de cada una de las personas participantes.

VI.- Aspectos Operativos

1.- La evaluación se realizará durante 5 meses, debiendo terminar con la entrega del informe final el día 16 de diciembre del 2013.

Estas fechas incluyen las correcciones finales, por lo que el borrador deberá presentarse como máximo al final de la tercera semana de noviembre. Se presentarán tres informes parciales y uno final: i) el primero de adecuación de la propuesta técnica de acuerdo a las observaciones del Comité, a más tardar al mes de haberse iniciado el trabajo; ii) el segundo será un informe de medio camino, contendrá los principales hallazgos y perspectivas de conclusiones, se presentará hacia fines de septiembre; iii) el tercero será el borrador del informe, a fines de noviembre, iv) el informe final se presentará máximo el 16 de diciembre. A cada entrega, previa aprobación del producto por el Comité, corresponderá un 25% del pago previsto.

2.- El Comité de Evaluación y Recomendaciones (Comité en adelante) nombrará a una persona consejera para ser responsable del seguimiento y comunicación permanente con el equipo evaluador y por lo menos a otra persona consejera lectora del trabajo, quienes someterán al pleno el proyecto de dictamen de cada uno de los informes parciales y del informe final.

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.





4.- Una vez que el informe final de la evaluación sea aprobado por el Comité y sean anexados los comentarios y observaciones de los órganos que participan en el diseño e instrumentación de la política evaluada, el informe final se hará público en la página electrónica del Consejo y se iniciará un proceso de intercambio y consulta con especialistas, organizaciones civiles y personas interesadas para la formulación de las recomendaciones oficiales que emitirá el Comité.

5.- Se solicitará al equipo que desarrolle esta evaluación asistir a un máximo de tres reuniones con los equipos que estén desarrollando evaluaciones relacionadas, las que serán programadas por el Comité.

6.- El pago por la evaluación será de 320, 000.00 (trescientos veinte mil pesos) más IVA, haciendo un total de 371,200.00 (trescientos setenta y un mil doscientos pesos).

REFERENCIAS

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. (2011). **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. BID.

Filc, G. y C. Scartascini. (2012). **El presupuesto por resultados en América Latina: un análisis de economía política de sus determinantes**. En Bárcena, A. y N Serra (editores) Reforma Fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo? CEPAL.

Uña, G. (2011). *Desafíos para el presupuesto en América Latina: el presupuesto basado en resultados y los sistemas de administración financiera*. 23 Seminario Regional de Políticas Fiscal, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 18-21 enero 2011.

