

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



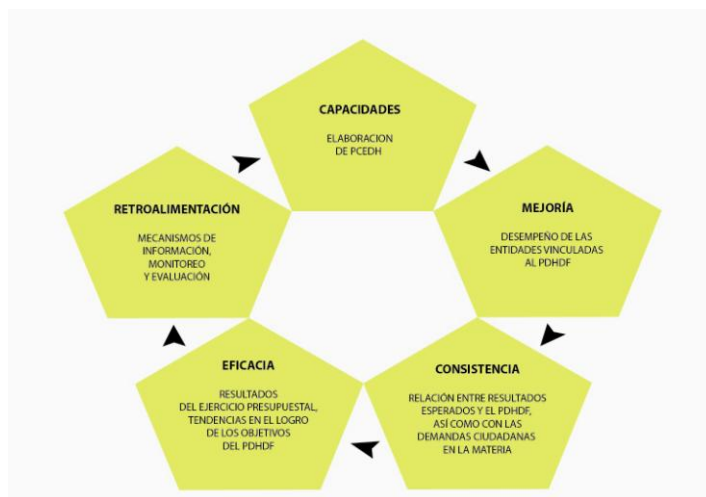
RESUMEN EJECUTIVO

Presentación

Por encargo del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA DF) durante el último trimestre del 2013 se llevó a cabo la presente evaluación de diseño y resultados del Presupuesto con Enfoque de Derechos Humanos (PCEDH) 2011 – 2013 con el siguiente **objetivo general: evaluar los avances en cuanto a diseño, proceso y resultados que ha aportado el PCEDH al logro de algunos objetivos establecidos en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (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).

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 DDHH en la administración pública.

En total 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). 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.

A nivel metodológico, se ha considerado pertinente hacer una reflexión sobre la diferencia entre **implementación** e **implantación**, que es útil para avanzar en el primer objetivo específico de los términos de referencia de este trabajo de evaluación. 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 pública¹.

¹ 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.

Resultados

La **pregunta de investigación** que orienta este trabajo es si **la puesta en marcha del PDHDF ha contado con los recursos suficientes y con las idóneas estrategias para la implantación.**

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”², 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.

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. Las 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.

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 Federal³, 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).

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 ese 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

² ¿Qué es el PDHDF? <http://www.derechoshumanosdf.org.mx/seccion.php?8-3>

³ <http://www.derechoshumanosdf.org.mx/pdhdf/8-2/1.Ley%20PDHDF.pdf>

líneas de actuación de acuerdo con los objetivos planteados y en congruencia con las competencias de las unidades asignadas.

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.

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 afectó sustantivamente los alcances del análisis presupuestal, haciendo **imposible 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 robustas⁴.

Cabe agregar que, **en toda la identificación y análisis de información pública realizada no se logró encontrar 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". Esto podría explicarse por el tipo de transversalidad total que busca el PCEDH, aunque no deja de llamar la atención que no exista un solo reporte donde se mencione una línea de acción del Programa como tal o al PDHDF en general⁵.

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 dicha *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

⁴ Frente a 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 (como se explica minuciosamente en el apartado correspondiente del Informe).

⁵ 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 PDHDF.

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.

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.

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 normatividad⁶. Se identifica una falta de coordinación institucional entre la

⁶ La Secretaría de Finanzas ha generado algunos instrumentos (el Anexo, el Manual con el capítulo específico de DDHH, información básica para llenar los formatos) pero ha dejado todo el desarrollo del proceso en

Subsecretaría de Gobierno y la Secretaría de Finanzas, así como voluntad política para resolver dicha cuestión.

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.

A nivel de proceso, 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 participativos 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 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 un 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 este 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

manos de la Subsecretaría de Gobierno y de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación.

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.

En cambio, en general 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 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.

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.

No obstante, puede considerarse como alcance el hecho de que los espacios de participación se perciben como una gran oportunidad; 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. Una de las cuestiones críticas ha sido avanzar en 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.

A nivel de 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 no tenga 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.

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, para algunos funcionarios 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 que expresa la propia Secretaría de Finanzas, así como de la falta de coordinación entre ésta y la Subsecretaría de Gobierno⁷.

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. Existen habido diferentes problemas de coordinación, falta de tiempo y procesos burocráticos. **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; 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.

Acerca de los mecanismos de información, monitoreo y evaluación, se encuentra un desarrollo somero e irregular por parte de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, 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 tienen responsabilidad sobre tres de ellos.

Propuestas

1. Análisis del diseño: elaboración del PCEDH

- **Compromiso de la Secretaría de Finanzas:** La participación comprometida y deseable liderazgo de la Secretaría de Finanzas con el enfoque de DDHH y su necesaria

⁷ En general, 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, Gaceta Oficial, Secretaría de Finanzas).

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

- **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, inclusive, 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.
- **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.
- **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”.

2. Análisis del proceso

- **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 y la capacidad de priorizar; es preciso concentrarse en las acciones estratégicas. Conviene afinar la búsqueda de interlocutores 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 al PCEDH, en concreto, 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. Ese déficit es obstáculo para su implantación como política pública.

- 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; alargamiento de los procesos, tramitología interminable que desanima a la gente y finalmente de privilegio a los intereses fuertes que pueden negociar.
- Por parte del INVI se propone que la SE MSE pudiera tener mayores elementos para compartir el conocimiento con las unidades implementadoras –cursos en línea-. Que se creara (como en INFO DF) un manual: “la extensión del PDHDF es una manera poco didáctica para invitar a participar a la participación”.

3. Análisis de los resultados

- 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 PCDH-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.
- 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.

En síntesis

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 Presupuesto basado en Resultados– 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.

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

México D.F., 15 de enero de 2013

