



TEMA: RENDICIÓN DE CUENTAS

[MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL
DISTRITO FEDERAL

[MTRA. MARCIA ITZEL CHECA GUTIÉRREZ

CERTAMEN “INNOVACIONES TRASPARENCIA
2014”

[31 OCTUBRE DE 2014]



Secretaría de Gobierno
Secretaría Ejecutiva
Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

SECRETARÍA EJECUTIVA DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

TEMA: Rendición de cuentas

31 octubre 2014



Secretaría de Gobierno
Secretaría Ejecutiva
Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Presentación

¿Qué hacen los entes públicos?, ¿por qué y cómo lo hacen?, ¿con qué intencionalidad? y ¿qué resultados arrojan sus acciones para las personas? Son algunas preguntas que resultan pertinentes desde el seguimiento y la evaluación al quehacer público. Desde el mandato de la Secretaría Ejecutiva (SE) del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSyE) del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) se ha venido construyendo un sistema de monitoreo que permita conocer el estado sobre la institucionalización del enfoque de derechos humanos e implementación del PDHDF, con los retos metodológicos y complejidades que suponen estas tareas desde un enfoque de derechos humanos.

La Secretaría Ejecutiva es el órgano creado para dar seguimiento y evaluar la ejecución del PDHDF, bajo el entendido que estos ejercicios –el seguimiento y la evaluación– buscan transparentar los esfuerzos (o no) realizados por las 67 instancias responsables de su implementación y acercar esta información a la sociedad. De igual forma, concebimos estos ejercicios como herramientas para el aprendizaje y mejora del quehacer público, al dar cuenta de los aciertos u omisiones de las acciones públicas en relación con el PDHDF. Así como para ampliar el espacio público, a través de habilitar una participación informada y otras formas de control y vigilancia social sobre el Programa de Derechos Humanos.

En suma, el seguimiento y la evaluación del PDHDF, entendidos como mecanismos que abonan a la rendición de cuentas, permiten dar cuenta de lo hecho y lo no hecho; a contar con información sustantiva para la toma de decisiones, y a partir de ahí, realizar ajustes hacia el logro de los objetivos del propio PDHDF; aprender de la experiencia, mejorar prácticas, planificar e identificar los factores que favorecen o limitan su implementación o puntos clave que deban atenderse; todo ello con la finalidad de garantizar una ejecución más eficaz y eficiente, pero sobre todo, que responda a los intereses y necesidades de la sociedad, es decir, de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

Así, el seguimiento y la evaluación del PDHDF –enmarcados en un ejercicio amplio de rendición de cuentas– contribuyen al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.



Secretaría de Gobierno
Secretaría Ejecutiva
Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Con este marco, la Secretaría Ejecutiva presenta una herramienta informática accesible diseñada para facilitar el seguimiento y evaluación del PDHDF, y, por lo tanto, contribuir directamente a la rendición de cuentas desde la perspectiva de la sistematización, acceso y publicidad de la información sobre las acciones realizadas en relación con los 15 derechos y 10 grupos de población que contiene el Programa de Derechos Humanos, por parte de las 67 instancias responsables.

Plataforma para el seguimiento a la implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Objetivo general

Facilitar el seguimiento y vigilancia social de la implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), a través de una herramienta accesible que permita ubicar las acciones gubernamentales sobre el proceso.

Objetivos particulares

- Determinar las capacidades institucionales de las 67 instancias públicas responsables de implementar el PDHDF, para institucionalizar el enfoque de derechos humanos.
- Identificar los trabajos realizados para implementar las 2,412 líneas de acción del PDHDF, por parte de las por las 67 instancias públicas responsables.
- Dar cuenta de los avances, retrocesos o estancamiento en la implementación del PDHDF a partir de la información proporcionada por las instancias públicas responsables.
- Ubicar los factores que limitan o favorecen la implementación del PDHDF.



Secretaría de Gobierno
Secretaría Ejecutiva
Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Diagnóstico o planteamiento del problema

El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal busca apuntalar nuevos diseños institucionales y formas de convivencia social que partan de la realización de los derechos de todas las personas que viven y transitan en la Ciudad de México. A partir del desarrollo de esquemas para orientar la implementación, dar seguimiento y evaluar la ejecución de sus 2,412 líneas de acción, se busca identificar las buenas prácticas, las áreas de oportunidad y los retos para la incorporación del enfoque de derechos humanos en el quehacer público de las instancias del D.F. Todo ello desde una arista altamente participativa e intersectorial.

Estas 2,412 líneas están agrupadas en 469 estrategias, que a su vez responden a 167 atributos con 17 elementos del enfoque de derechos humanos y nueve ejes transversales que deben ser incorporados en el ejercicio público de los entes. Del lado de los entes responsables, conviene apuntar su heterogeneidad en mandato y especificidad, que va desde organismos públicos autónomos, instancias de la administración pública local hasta los órganos judicial y legislativo. Todo esto busca impactar en 15 derechos y diez grupos de población.¹

Con este marco, es importante precisar la complejidad y dimensión del PDHDF en términos de su implementación, pero también de su seguimiento y evaluación, entendidos como ejercicios de rendición de cuentas sobre la obligación que representa en materia de derechos humanos para el Gobierno de la Ciudad.

El elemento central de análisis del PDHDF son las líneas de acción, que mandatan lo que los entes implementadores deben hacer para, una vez realizado un conjunto de líneas, se pueda observar un cambio en el respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos.

¹ Los derechos y grupos de población que comprende son: igualdad y no discriminación; acceso a la información; derechos políticos; libertad de expresión; acceso a la justicia; debido proceso; integridad, libertad y seguridad personales; derechos de las personas privadas de su libertad; medio ambiente sano; agua; vivienda adecuada; educación; trabajo; salud; sexuales y derechos reproductivos; derechos de las mujeres; derechos de la infancia; derechos de las y los jóvenes; derechos de los pueblos y comunidades indígenas; derechos de la población lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersex; derechos de las poblaciones callejeras; derechos de las personas adultas mayores; derechos de las personas con discapacidad; derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo; y derechos de las víctimas de trata y explotación sexual comercial.



Secretaría de Gobierno
Secretaría Ejecutiva
Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Cabe precisar, que pese a que el PDHDF fue dado a conocer públicamente en 2009, no existía un mecanismo que permitiera dar cuenta de las acciones realizadas alrededor del Programa de Derechos Humanos, hasta los ejercicios creados por la Secretaría Ejecutiva para dar seguimiento a la institucionalización del enfoque de derechos humanos e implementación del PDHDF, mismos que han tenido sus fases y alcances diferenciados.

Es así, que en primer lugar, se diseñó un instrumento que permitiera contar con un panorama amplio en cuanto a la implementación del PDHDF, considerando tanto las capacidades organizacionales del ente implementador (por ejemplo, si cuenta con un área u oficina dedicada al seguimiento del Programa) y las acciones realizadas para dar cumplimiento a las 2,412 líneas de acción. Esta herramienta se diferenció en función del mandato u especificidad del ente responsable, es decir, si era una delegación, órgano impartidor de justicia o instancia del Gobierno del Distrito Federal.

Posteriormente, se empató con lo establecido en la Ley de Transparencia para que fuera de llenado trimestral por parte de las instancias públicas responsables, lo cual empezó a funcionar a partir del último trimestre del año pasado.

Pese a que la generación de este instrumento dio un salto cualitativo importante en términos de transparencia y acceso a la información, al permitir contar y sistematizar grandes volúmenes de información –antes inexistentes– en relación con la implementación del PDHDF. En este momento, era información poco accesible para la ciudadanía si el interés fuera en términos de contar con un panorama general o cruces diversos. Pues, la ruta que tradicionalmente tendría que seguir cualquier persona interesada en la materia, era irse portal por portal, bajar el o los cuestionarios y procesar ella misma la información y datos.

Por lo que, desde la Secretaría Ejecutiva se construyó una plataforma informática –en línea– para facilitar tanto el ejercicio de rendición de cuentas por parte de las instancias públicas responsables, como para cualquier persona en términos de hacer accesible esta información, y con ello facilitar su participación y vigilancia social. Aunado al hecho de abonar a los ejercicios de seguimiento y evaluación del PDHDF desde este órgano técnico.



Secretaría de Gobierno
Secretaría Ejecutiva
Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Este instrumento, ahora accesible en línea para el llenado de los entes implementadores, permitirá el llenado detallado de todo lo que se ha realizado para dar cumplimiento a lo mandado por el PDHDF, cuándo se iniciaron actividades, si la línea de acción está presupuestada o no, es decir, información puntual y detallada sobre cómo se está implementando el Programa de Derechos Humanos.

De igual forma, la herramienta contribuye a la transparencia al hacer pública una cantidad importante de información, en bruto y antes inexistente, para que cada persona pueda revisar y analizar aquello que le sea de mayor interés, promoviendo con ello una vigilancia adicional en cuanto a sus acciones por parte de la ciudadanía y este órgano.

La información en bruto será agregada y analizada por la Secretaría Ejecutiva, misma que presentará un informe anual sobre el avance en la implementación del PDHDF. La ventaja de hacer pública la información de cada línea de acción es que no sólo se tiene un candado sobre el actuar de cada dependencia, sino también hacia la misma Secretaría Ejecutiva, ya que se pueden realizar otro tipo de análisis o cruces de información que permitan ampliar el panorama y valoración de que se está logrando o no en cuanto a la implementación del Programa de Derechos Humanos.

Aunado a estos elementos, pueden considerarse otros adicionales que contribuyen a la rendición de cuentas, como se especifica a continuación.

El reto para los entes implementadores es cumplir con 2,412 líneas de acción. La mayor parte de las líneas son responsabilidad del Gobierno del Distrito Federal (89%). Aunque los otros dos poderes y los órganos públicos autónomos (OPAS) tienen un número menor de líneas de acción, no significa que sean menos relevantes las acciones que deben realizar. Aunado al número de líneas, existe el problema adicional que algunos entes son responsables de implementar dichas líneas, en tanto que otros son corresponsables de las mismas. Este es un problema en cuanto a la claridad de responsabilidades. Estrechamente relacionado, está el problema de coordinación y cooperación entre dependencias para determinar cómo deben actuar para dar cumplimiento a lo mandado por el Programa, dados los papeles que deben desempeñar.



Secretaría de Gobierno
Secretaría Ejecutiva
Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Un problema que se deriva de esta situación es que los entes implementadores se pueden centrar en su subconjunto de líneas de acción, olvidando que las acciones que realizan son parte de algo más grande y complejo. Debido a que los entes participan en varios derechos y grupos de población, pueden dar mayor peso a unas líneas sobre otras, descuidando la realización de un derecho o grupo de población al privilegiar otro.

El hecho que exista un instrumento que permita dar seguimiento puntual, en forma trimestral y anual, a las acciones realizadas por línea de acción, en grupos de líneas de acción (sea la clasificación concurrente o por derecho o grupos de población) y por entes implementadores representa una contribución a la transparencia y rendición de cuentas en el ámbito de las dependencias en dos sentidos. Por una parte, permite a cada dependencia ver su contribución al cumplimiento de las líneas de acción que conforman un derecho o grupo de población, determinando en qué líneas es en las que deben trabajar más y, en tal caso, con qué entes implementadores es con los que deben buscar mayor cercanía. Por otra parte, al comparar lo que tienen otras dependencias en cuanto a oficinas y personal asignado al seguimiento del Programa, y ver los resultados que se obtienen de esa mayor especialización, podrán determinar qué es lo que les falta para lograr un mayor cumplimiento de lo mandado en las líneas, desde personal asignado a la oficina que da seguimiento al PDHDF, pasando por calendarios de reuniones de seguimiento, hasta la división de líneas de acción por áreas u oficinas.

Hacer pública la información de con qué recursos cuentan las dependencias y la forma en que organizan sus actividades para dar cumplimiento al PDHDF puede ayudar a que otras dependencias adecuar algunos de sus arreglos internos e incluso aumenten las comunicaciones entre dependencias para replicar buenas prácticas.

Si el reto para las dependencias es cumplir con las líneas de acción, el reto para la ciudadanía es saber a qué se refieren esas líneas y qué representan en cuanto a sus derechos humanos. La ventaja de obtener la información en bruto es que se pueden realizar análisis específicos acerca de una línea o grupos de líneas, ente implementador, líneas de acción con presupuesto y sin presupuesto, entre muchos otros elementos. Así como poner a disposición información para análisis adicionales a los que haga esta Secretaría Ejecutiva, permitiendo que la sociedad se centre en la información que más le preocupa y no sólo la generada por este órgano técnico.



Secretaría de Gobierno
Secretaría Ejecutiva
Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

En suma, por primera vez desde que fuera presentado públicamente el PDHDF en 2009, se hace pública toda la información disponible acerca de los trabajos realizados para hacer realidad los derechos humanos en la Ciudad de México, de una manera accesible y oportuna.

Implementación

Por su propia naturaleza, el proceso de institucionalización e implementación genera abundancia de datos que facilitan su seguimiento y evaluación. Éstos, se ha venido registrando a través de instrumentos que deben ser concentrados y analizados para poder contar con información útil para el análisis, lo cual requiere aplicar una cantidad importante de recursos humanos y materiales; esto, sin asumir las implicaciones que se derivan de cambios en los instrumentos o la incorporación de nuevos requerimientos de información. Por lo anterior, el objetivo trazado para construir esta plataforma consistió en generar una solución informática con las siguientes características:

- Base de datos segura, bien estructurada y fácilmente adaptable para futuros ajustes u ampliación de información/ usos,
- Herramienta que permitiera concentrar volúmenes amplios de información con suministros por múltiples actores,
- Operable en un ambiente de Internet; de tal forma que sea accesible en cualquier momento por sus usuarios de acuerdo a su perfil y desde cualquier navegador Web, y
- Rápidamente adaptable a nuevos requerimientos sin necesidad de grandes cambios en su entorno de operación.

Para lograrlo, se realizó el análisis y diseño de la solución generando un modelo de datos que incluyó todas las entidades de información referidas en los instrumentos de cuestionario y otras que dan marco de referencia a los datos, de tal forma, que quedaran incluidas con el detalle suficiente para cubrir las posteriores necesidades de información en las tareas de seguimiento y evaluación.



Secretaría de Gobierno
Secretaría Ejecutiva
Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Dicho modelo de datos sirvió de entrada al proceso de diseño de datos, en el cual se definieron las dimensiones y tipos de datos, las relaciones y su multiplicidad entre las diferentes entidades y se agregaron tablas derivadas de asociaciones relevantes en el dominio de información.

Asimismo, se revisaron los requerimientos funcionales a través de un modelo de casos de uso, generando a partir de éste, las especificaciones funcionales correspondientes. Cabe señalar que la dinámica generada entre los diferentes agentes de interacción en el sistema fue a través del modelado de diagramas de secuencia.

A partir de los modelos generados se organizó una arquitectura modular para la aplicación, que sirvió de referencia para definir las prioridades de programación y controlar el proceso de pruebas y la trazabilidad hacia los requerimientos.

Replicabilidad

El ejercicio realizado es replicable para atender problemas de similar naturaleza (gestión de datos), ya que su desarrollo está basado en estándares y metodologías cuya efectividad es reconocida y aceptada ampliamente en el mundo, por su versatilidad y flexibilidad para adaptarse al desarrollo de proyectos sin importar su tamaño y grado de dificultad.

El marco metodológico de referencia para el modelado está basado en el Lenguaje de Modelado Unificado (UML por sus siglas en inglés); el cual, es un conjunto de reglas, notaciones y procedimientos para el modelado de sistemas, desde la definición de la problemática a atender hasta la definición de un modelo de solución que facilitará la implementación de ésta como una aplicación informática (en el caso que nos ocupa).

Asimismo, se tomó como marco de referencia para controlar el proceso de desarrollo del proyecto el *Proceso Unificado de Rational* (RUP, por sus siglas en inglés), cuya flexibilidad permite su adaptación al proyecto sin importar su grado de complejidad y tamaño.



Secretaría de Gobierno
Secretaría Ejecutiva
Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Beneficios

- Concentración y sistematización de volúmenes amplios de información alrededor del PDHDF,
- Acceso a información sobre la implementación del PDHDF por parte de las 67 instancias públicas de la Ciudad de México, antes inexistente, por medio de una herramienta accesible y de fácil uso,
- Herramienta en línea que facilita la rendición de cuentas por parte de las 67 instancias públicas de la Ciudad de México,
- Identificación de áreas de oportunidad a partir del análisis de dicha información,
- Optimización de recursos, tanto humanos como materiales, para el seguimiento al PDHDF,
- Acceso a datos bien estructurados que facilitan el análisis y seguimiento más puntual de las actividades de las entidades en torno al PDHDF, y
- Disponibilidad de información para la participación ciudadana y vigilancia social del PDHDF.



Secretaría de Gobierno
Secretaría Ejecutiva
Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Resumen Ejecutivo

La Secretaría Ejecutiva es el órgano creado para dar seguimiento y evaluar la ejecución del PDHDF, bajo el entendido que estos ejercicios –el seguimiento y la evaluación– buscan transparentar los esfuerzos (o no) realizados por las 67 instancias responsables de su implementación y acercar esta información a la sociedad. De igual forma, concebimos estos ejercicios como herramientas para el aprendizaje y mejora del quehacer público, al dar cuenta de los aciertos u omisiones de las acciones públicas en relación con el PDHDF. Así como para ampliar el espacio público, a través de habilitar una participación informada y otras formas de control y vigilancia social sobre el Programa de Derechos Humanos.

En suma, el seguimiento y la evaluación del PDHDF, entendidos como mecanismos que abonan a la rendición de cuentas, permiten dar cuenta de lo hecho y lo no hecho; a contar con información sustantiva para la toma de decisiones, y a partir de ahí, realizar ajustes hacia el logro de los objetivos del propio PDHDF; aprender de la experiencia, mejorar prácticas, planificar e identificar los factores que favorecen o limitan su implementación o puntos clave que deban atenderse; todo ello con la finalidad de garantizar una ejecución más eficaz y eficiente, pero sobre todo, que responda a los intereses y necesidades de la sociedad, es decir, de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

Así, el seguimiento y la evaluación del PDHDF –enmarcados en un ejercicio amplio de rendición de cuentas– contribuyen al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

Con este marco, la Secretaría Ejecutiva presenta una herramienta informática accesible diseñada para facilitar el seguimiento y evaluación del PDHDF, y, por lo tanto, contribuir directamente a la rendición de cuentas desde la perspectiva de la sistematización, acceso y publicidad de la información sobre las acciones realizadas en relación con los 15 derechos y 10 grupos de población que contiene el Programa de Derechos Humanos, por parte de las 67 instancias responsables.