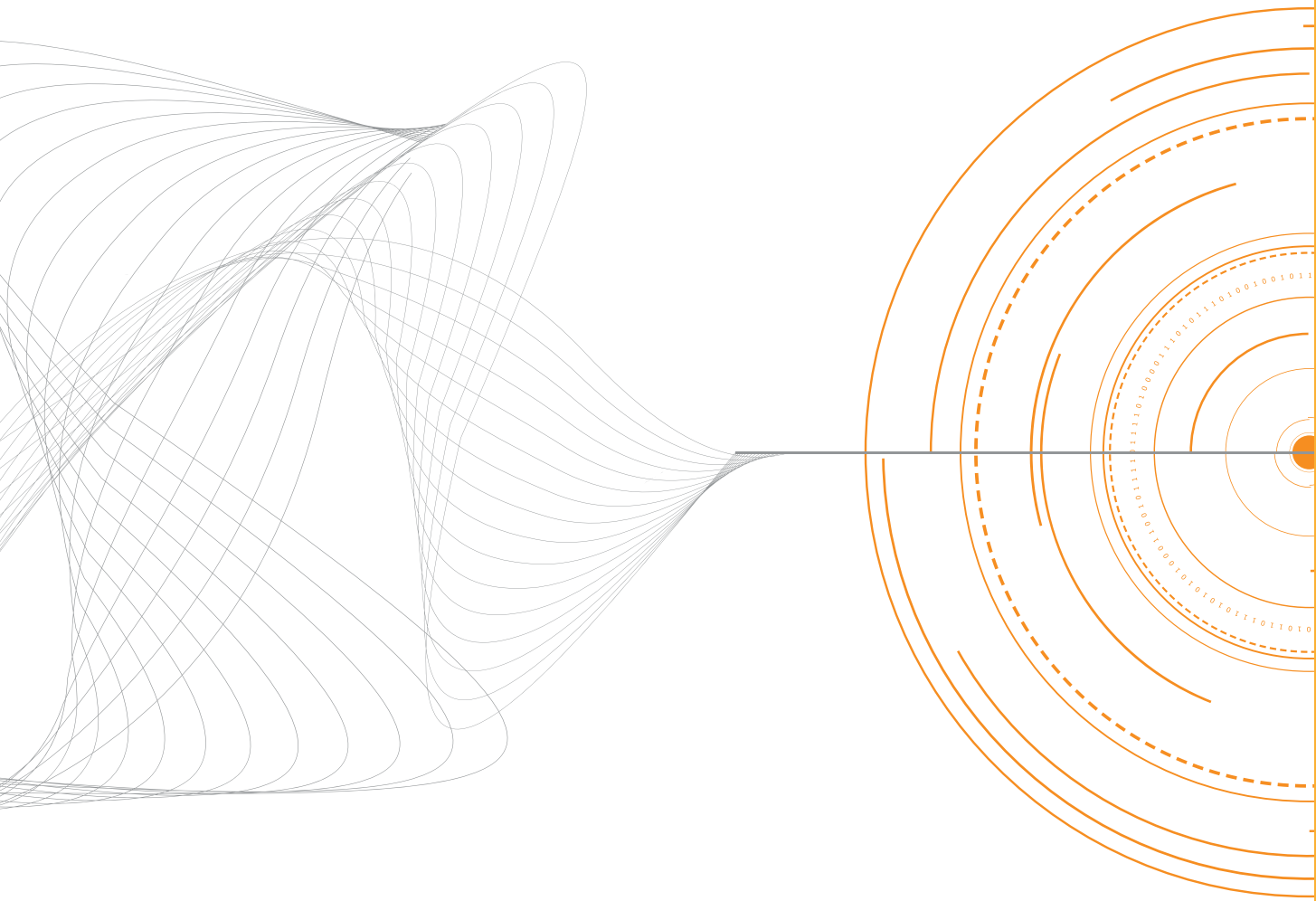


Presupuesto basado en Resultados

Avances y Logros



Gobierno del Distrito Federal
Secretaría de Finanzas



Nos movemos
por resultados.

Presentación

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) es una herramienta mediante la cual lograremos maximizar el impacto de cada peso que sea gastado, puesto que se obtendrán resultados que se reflejarán en mejores servicios y una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos.

Nuestra ciudad fue la primera entidad federativa de la república mexicana en instaurar este modelo administrativo, y debido a la experiencia adquirida en su implementación, el Gobierno del Distrito Federal ha sido objeto de múltiples invitaciones por parte de organismos internacionales para compartir sus avances y logros en países como Panamá, Ecuador, Corea, Brasil y Perú. Formamos parte de la red de expertos en Gestión para Resultados de América Latina y el Caribe en Gobiernos Subnacionales, además de haber ocupado la vicepresidencia por los países de América Central y México de 2010 a 2011.

Hoy ya dimos los primeros pasos y hemos logrado avances importantes; sin embargo, requerimos impulsar, pero sobre todo, continuar con la implementación y perfeccionamiento de esta estrategia. Se debe pensar, sentir y actuar diferente cuando hablamos de ejercer los recursos que provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos, pues es el mejor y posiblemente el único camino que tenemos para construir una ciudad más próspera. Continuar con unas finanzas sanas y afianzar estrategias como el Presupuesto basado en Resultados es nuestra prioridad, aun más ante los síntomas de debilidad que ha vuelto a mostrar la economía mundial y las señales de un menor crecimiento económico de países como Estados Unidos, China y Japón, factores que sin duda representan un riesgo para la economía del Distrito Federal.

Algunos de los grandes pasos que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal ha dado para consolidar el modelo administrativo del Presupuesto basado en Resultados es la incorporación de la categoría programa presupuestario en la estructura programática, la creación de matrices de indicadores para los programas prioritarios, la construcción de indicadores transversales y el desarrollo del Sistema de Información de la Gestión para Resultados (SIGES).

Tenemos que continuar rompiendo viejos paradigmas, como la tradición de asignar el presupuesto incrementalmente año con año, sin considerar los resultados obtenidos en las diversas instituciones del Gobierno del Distrito Federal; utilizar herramientas que permitan a todos los servidores públicos enfocarse en el ejercicio honesto del presupuesto con una orientación clara y directa hacia la obtención de resultados.

Nuestro objetivo mediante la adopción del Presupuesto basado en Resultados es incentivar a las instituciones públicas a mejorar la calidad del gasto, actuar con mayor transparencia y fortalecer la rendición de cuentas, para seguir conformando una nueva cultura en el ejercicio presupuestal y convertirnos en una mejor ciudad a nivel mundial.

Compartir la experiencia y conocimientos adquiridos es nuestra responsabilidad como gobierno y ésa es una de las razones fundamentales por las que se desarrolló la presente memoria, donde ciudadanos y servidores públicos encontrarán los principales avances y logros en el arduo proceso de incorporación del Presupuesto basado en Resultados en el Gobierno del Distrito Federal.

Sabemos que nuevas generaciones de servidores públicos formarán parte del gobierno de esta gran ciudad. Sin embargo, el conocimiento y experiencia permanecerán en las instituciones mediante obras como ésta, cuyo objetivo, igual que nuestro reto, es desarrollar un gobierno que funcione mejor cada día.

Armando López Cárdenas
Secretario de Finanzas

Introducción

Desde 2008 la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal se ha dado a la tarea de implementar el Presupuesto basado en Resultados (PbR) con el objetivo de hacer más eficiente el uso y distribución de los recursos públicos, elevar la calidad del gasto, cumplir con las metas establecidas en los proyectos y programas mediante la valoración de los resultados de la ejecución de su presupuesto con indicadores de desempeño, medir el impacto de los programas del gobierno y transparentar su gestión. Bajo esta perspectiva, se puso en marcha un conjunto de acciones basadas en herramientas de gestión pública para apoyar el proceso de toma de decisiones presupuestarias mediante la sistematización, procesamiento y explotación de la información de los resultados del ejercicio de los recursos públicos.

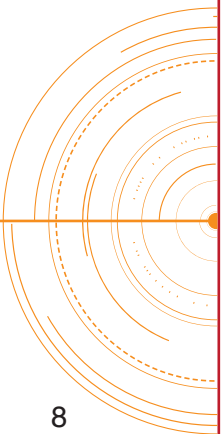
El Presupuesto basado en Resultados forma parte de las reformas que se han realizado en el marco de la Gestión para Resultados (GpR), por medio del cual se busca que los servidores públicos se concentren en la obtención de más y mejores bienes y servicios públicos, en contraste con la gestión tradicional enfocada al control de los insumos y el gasto.

En el presente documento se plasman los avances y logros alcanzados en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal en la implementación de la citada herramienta. En los primeros capítulos se definen la Gestión para Resultados y el Presupuesto basado en Resultados, así como las experiencias de algunos países para ponerla en funcionamiento. Posteriormente se presentan las acciones que se realizaron con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las cuales ayudaron a sentar las bases para su implementación. Por último, se plasman las acciones que se están llevando a cabo, así como la prospectiva para lograr su consolidación.



Nos movemos
por resultados.

Índice general



Índices	8
I. Gestión para Resultados	11
II. Presupuesto basado en Resultados	15
III. Entorno Internacional relacionado con la adopción del PbR	23
IV. Características del Distrito Federal	27
V. Primeros pasos del Distrito Federal en la incorporación del PbR	39
VI. Acciones en el marco de la implementación del PbR	71
VI.1. Planeación Estratégica	73
VI.2. Programación y Presupuestación	75
VI.3. Sistema de Monitoreo y Seguimiento	82
VI.4. Fortalecimiento Institucional	92
VI.5. Cadena de Resultados	99
VII. Transparencia y rendición de cuentas	101
VIII. Prospectiva del PbR en el Gobierno del Distrito Federal	107
Fuentes	111
Directorio	115

Índices

Diagramas

1. Modelo de la cadena de resultados	11
2. La GpR y su relación con el Presupuesto basado en Resultados	13
3. División de los ingresos del Distrito Federal	33
4. Migración de la estructura programática	40
5. Entes participantes en el Programa GDF-BID	41
6. Las cinco áreas del SEP	42
7. Tipos de indicadores en el contexto de la Matriz de Indicadores para Resultados	45
8. Implementación del PbR en el Gobierno del Distrito Federal	72
9. El proceso presupuestario en el Gobierno del Distrito Federal	76
10. Ciclo de retroalimentación mediante la implementación del PbR	77
11. Vinculación de la adecuación a la estructura programática con la Metodología de Marco Lógico	80
12. Ciclo del SIGES	84
13. Módulos del SIGES	86
14. Operación del SIGES	86
15. Resumen de la cadena de resultados de las acciones realizadas en la implementación del PbR	99
16. Implementación del PbR en el Gobierno del Distrito Federal	109

Cuadros

1. Los cuatro pilares del PbR	15
2. Presupuesto inercial vs. PbR	18
3. Desafíos presupuestarios en América Latina	23
4. Nivel de implementación del PbR en América Latina	24
5. Ubicación del Distrito Federal en la república mexicana	27
6. Millones de habitantes en la Ciudad de México en comparación con otros países	28
7. Ciudades más habitadas del mundo	28
8. Características relevantes de la Ciudad de México	29
9. Distrito Federal dividido en sus dieciséis delegaciones	29
10. Costos de capitalidad de la Ciudad de México	31

11. El Distrito Federal en el pacto Fiscal	32
12. Crecimiento promedio de las participaciones federales 1998-2009	32
13. Posición de las entidades federativas en el Índice de Competitividad Estatal 2010	35
14. Componentes del Programa GDF-BID	41
15. Estructura del proyecto de Reglamento de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal	62
16. Etapas del proceso presupuestario conforme a la LPGEDF	76
17. Estructura de la clave presupuestaria para el ejercicio fiscal 2012	78
18. Estructura de la clave presupuestaria para el ejercicio fiscal 2013	79
19. Esquema de la MIR o Matriz de Marco Lógico	81
20. Reconocimientos de la Secretaría de Finanzas en materia de transparencia	103

Gráficas

1. Participación del Distrito Federal en el PIB Nacional 2010	33
2. Índice de Desarrollo Humano	34
3. Avance en la implementación del PbR en el Gobierno del Distrito Federal	71

Ilustraciones

1. Página web del PbR	66
2. Página principal del SIGES	85
3. Fichas de los programas presupuestarios e indicadores	87
4. MIR de un programa	88
5. Módulo de evaluación	89
6. Estructura del curso de capacitación sobre PbR	93
7. Organigrama de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal	94
8. Página de internet <i>Presupuesto ciudadano</i>	101
9. Portal de internet <i>Transparencia presupuestal</i>	102
10. Portal de internet <i>Equidad de género</i>	102

I. Gestión para Resultados

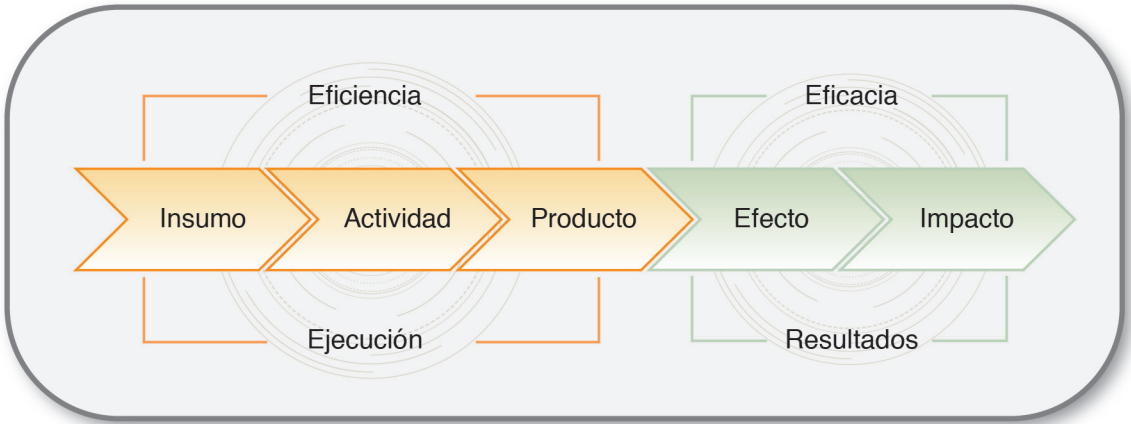
La Gestión para Resultados (GpR) es una estrategia administrativa que orienta a las organizaciones públicas hacia la generación de actividades útiles que solventen las demandas colectivas de los ciudadanos. Su propósito consiste en lograr mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos del gobierno, al trabajar en la mejora continua de las instituciones que lo integran. Dicho en otras palabras, la GpR es el mecanismo mediante el cual se garantiza la generación de valor público.

Generar valor público implica que los gobiernos tengan en cuenta las necesidades y demandas de los ciudadanos para transformar los bienes y servicios proporcionados de manera que brinden respuestas efectivas, capaces de ser traducidas en resultados evaluables. Es decir, se crea cuando se ofrecen las condiciones generales de bienestar social que permiten a todos los habitantes de un lugar el gozo de oportunidades para tener una vida digna. De modo que al considerar los resultados alcanzados mediante sus políticas, programas y administración del gasto, los gobiernos fomentan la creación de valor público.

En el Gobierno del Distrito Federal la adopción de la GpR conlleva que todos los servidores públicos que lo conforman dirijan su atención a la generación de servicios de calidad y la búsqueda constante del bienestar de la ciudadanía, en lugar de centrarse en los procedimientos como el producto final de su actuación. En este sentido, existen avances importantes en el Gobierno del Distrito Federal en el óptimo uso de los recursos públicos, incentivado por la constante demanda de sus ciudadanos para recibir más y mejores servicios al menor costo posible.

La GpR como estrategia de gestión está dirigida a la obtención de resultados más que al uso eficiente de insumos. No por ello se abandona la eficiencia en el uso de insumos, sino que además de cuidarlos, se busca el logro de resultados. Como efecto de la GpR, estos últimos se expresan en una cadena que comienza con los insumos (recursos humanos, financieros y materiales) que facilitan las actividades y que a su vez generan los productos (bienes y servicios) para lograr el propósito o resultado esperado del programa público, creando así bienestar social. En síntesis, la GpR se enfoca en los resultados que el gobierno se ha planteado y a partir de los cuales define los insumos y actividades para lograrlos.

Diagrama 1. Modelo de la cadena de resultados



Fuente: GpR en el desarrollo en gobiernos subnacionales, Banco Interamericano de Desarrollo

La GpR se puede aplicar a diversos niveles (nacional, sectorial, regional o institucional), siempre y cuando se establezca bajo los siguientes cinco principios:

- 1 Centrar las decisiones en los resultados.** Durante todo el proceso presupuestario (planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas) la atención debe estar centrada en los resultados.
- 2 Alinear las actividades de planeación estratégica, la programación, la presupuestación, el monitoreo y la evaluación con los resultados previstos.** Se deben diseñar y alinear las actividades mencionadas para el logro de los objetivos.
- 3 Mantener la sencillez en el uso de los sistemas de generación de información.** Los sistemas de información y medición deben ser oportunos, económicos y fáciles de utilizar.
- 4 Gestionar *para no por* resultados.** Hay que enfocarse en los resultados deseados y no solamente en los insumos y procesos.
- 5 Usar la información de resultados para el aprendizaje, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.** Los conocimientos y la experiencia adquiridos deben alimentar un ciclo continuo que permita tomar decisiones para el mejoramiento de los programas y la gestión pública, la asignación de recursos y el logro de resultados. Estos deben ser los elementos fundamentales para la transparencia y la rendición de cuentas.

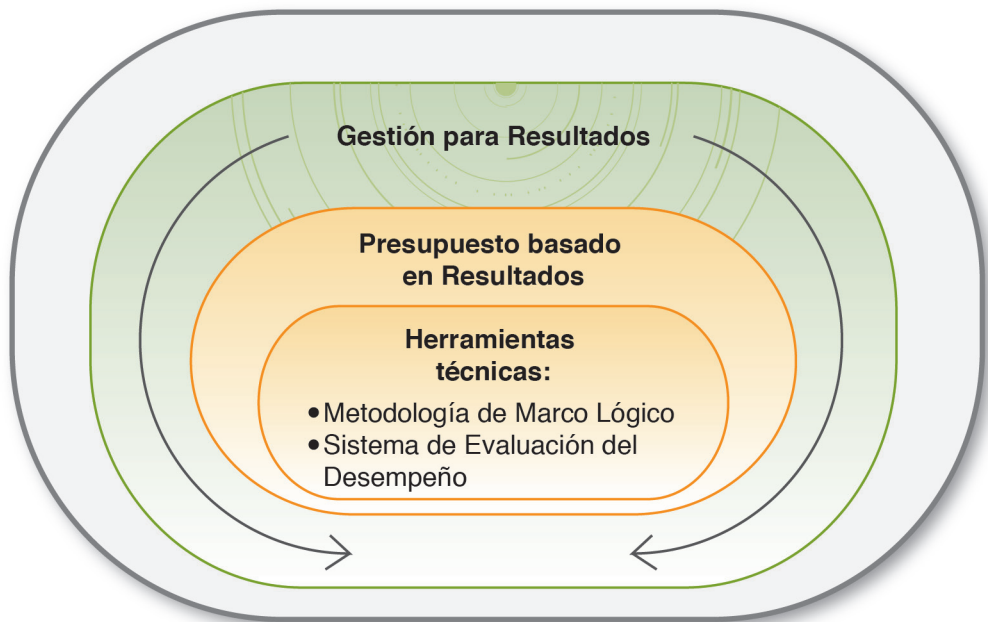


Cambiar de la administración tradicional a la de resultados no es un proceso fácil y su implementación lleva varios años. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la completa institucionalización de este enfoque toma al menos siete años.

La adopción de la GpR en el Gobierno del Distrito Federal ha implicado la realización de cambios radicales, como la instauración de diversas estrategias, por ejemplo, el Presupuesto basado en

Resultados: parte esencial de la GpR, que utiliza herramientas técnicas como la Metodología de Marco Lógico y el Sistema de Evaluación del Desempeño.¹

Diagrama 2. La GpR y su relación con el Presupuesto basado en Resultados



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

La GpR requiere la información que genera el Presupuesto basado en Resultados y la aplicación de los instrumentos de planeación estratégica que ofrece la Metodología de Marco Lógico y el Sistema de Evaluación del Desempeño para su consolidación dentro de la cultura organizacional de las instituciones que conforman el Gobierno del Distrito Federal.

¹Estos conceptos se explican en el sexto capítulo “Acciones en el marco de la implementación del PbR”.

II. Presupuesto basado en Resultados

Desde hace varios años, países como Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Brasil y Chile, entre otros, han implementado procesos de modernización con el propósito de lograr una administración pública eficiente, de calidad, orientada a los ciudadanos, con servidores públicos capacitados que rindan cuentas. Es dentro de este entorno donde surge el Presupuesto basado en Resultados (PbR), una estrategia para asignar recursos en función del cumplimiento de objetivos previamente definidos, determinados por la identificación de demandas a satisfacer y la evaluación periódica que se haga de su ejecución con base en indicadores. En otras palabras, el PbR es un proceso fundamentado en consideraciones objetivas para la asignación de recursos, cuya finalidad es fortalecer las políticas, programas públicos y el desempeño institucional.

La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal ha logrado avances importantes en la implementación del PbR al poner en marcha un conjunto de actividades y herramientas que permiten apoyar las decisiones presupuestarias, motivando así a las instituciones del gobierno a concentrarse en la obtención de resultados que benefician a toda la ciudadanía.

Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala que existen cuatro pilares, vinculados entre sí, relacionados con la implementación del PbR, los cuales se consideran necesarios para incrementar el éxito de esta estrategia.

Cuadro 1. Los cuatro pilares del PbR



Fuente: *La mejora del gasto público a través del presupuesto basado en desempeño*, Banco Interamericano de Desarrollo

A continuación, una breve explicación acerca de cada uno de ellos:

Primer pilar: Información de desempeño. Abarca la creación de sistemas de información que permitan medir la eficiencia y eficacia del accionar gubernamental; es decir, mide el desempeño, para lo cual recaba información importante en la toma de decisiones con base en los sistemas de monitoreo y evaluación.

Segundo pilar: Adecuación del proceso presupuestario. Implica ajustar todos los procesos del sistema presupuestario tradicional para que éste funcione conforme al modelo del PBR, desde la programación hasta la evaluación relacionada con su ejecución.

Tercer pilar: Motivación, incentivos y desempeño. Estos tres elementos están relacionados con el aspecto pragmático del PBR e implican la creación de un sistema de mecanismos motivacionales y de incentivos que estimulen la alineación de las actividades de los servidores públicos con los objetivos del presupuesto. Así, se logra despertar su interés y compromiso de manera que sea posible obtener los resultados esperados mediante recompensas (monetarias, no monetarias, individuales o institucionales).

Cuarto pilar: Desarrollo de capacidades institucionales. Tiene por propósito el fortalecimiento y despliegue de habilidades de los servidores públicos que les permitan conseguir los objetivos exigidos a las instituciones en el proceso presupuestario. Existen diferentes áreas en donde se pueden fortalecer las capacidades institucionales:

- **Planificación estratégica:** busca definir objetivos y alinearlos con las actividades que realiza la institución; de esta forma, se asegura que todas las actividades que no contribuyen al objetivo de la institución se adecuen o eliminen.
- **Tecnologías de la información:** permiten aprovechar las herramientas tecnológicas para monitorear el desempeño, por ejemplo, acercarse a la ciudadanía por medio de internet para la rendición de cuentas.
- **Flexibilidad en la gestión:** pretende hacer más eficiente la administración de los recursos humanos y materiales, así como reformar las leyes que los regulan para eliminar rigideces administrativas.



Con la implementación del PBR se brinda mayor transparencia, fortalece la rendición de cuentas y optimiza el manejo de los recursos financieros que administran las instituciones del Gobierno del Distrito Federal. De manera específica, con el PBR se pretende alcanzar los siguientes objetivos:

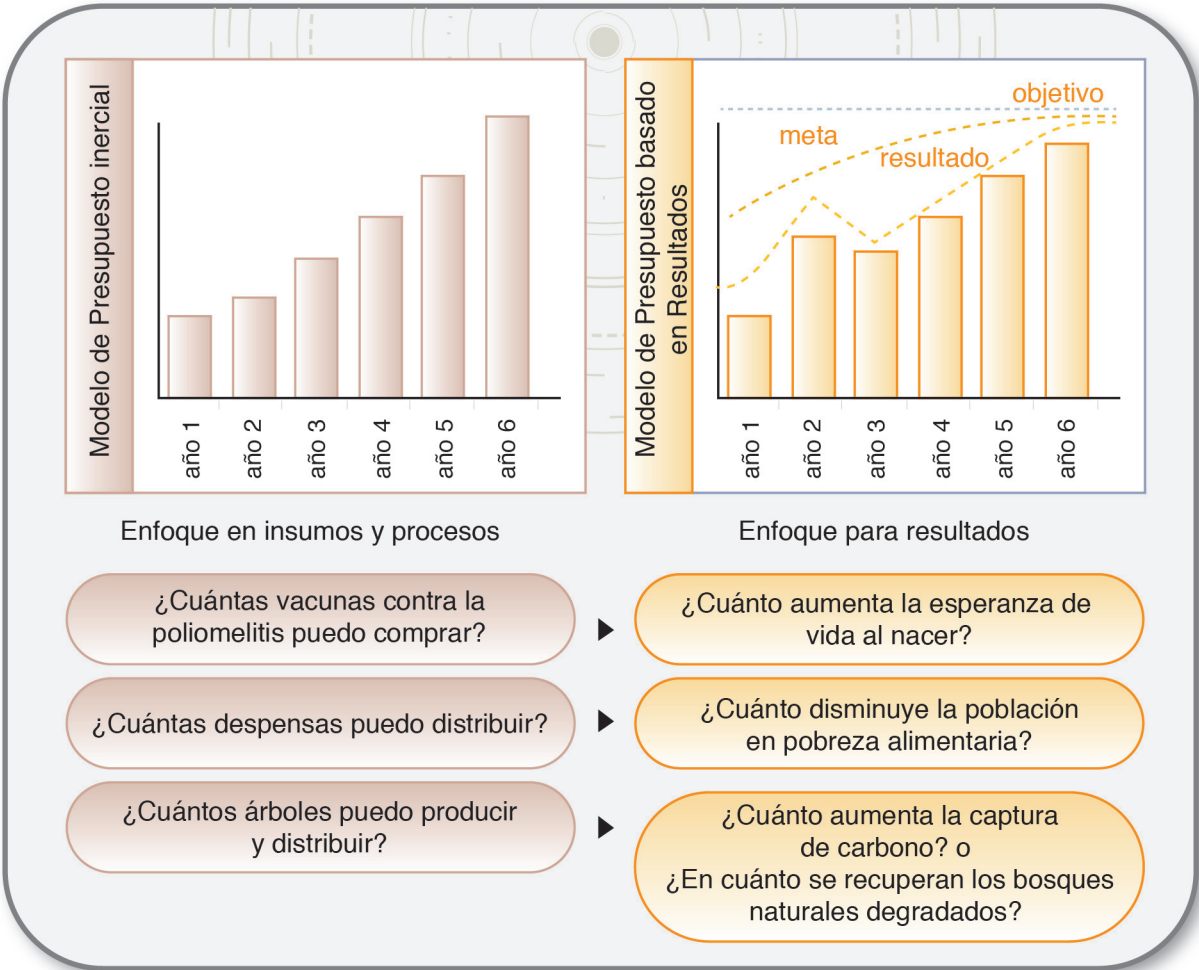
- 1 Alinear el proceso presupuestario hacia los resultados.** Define y alinea los programas presupuestarios y sus asignaciones por medio del ciclo de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.
- 2 Fortalecer la planeación estratégica para resultados.** Utiliza la Metodología de Marco Lógico, herramienta de planeación estratégica para generar una matriz de indicadores, que permite mejorar en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios.
- 3 Medir el desempeño para evaluar los resultados.** Genera y define los indicadores de desempeño²—la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño—, que permitirán cuantificar los logros de los resultados, el impacto social de las políticas públicas y de los programas presupuestarios, y la productividad de las instituciones.
- 4 Asignar recursos considerando la evaluación de los resultados alcanzados.** Propicia un nuevo modelo para la asignación de acuerdo con los objetivos identificados en la estructura programática, que elevan la eficacia, la eficiencia gubernamental y la calidad del gasto público.
- 5 Establecer una dinámica organizacional orientada a resultados.** Unifica el proceso presupuestario, con la conducción y ejecución de las políticas públicas y de sus programas al interior de las instituciones, para dirigir su esfuerzo al logro de resultados mediante la coordinación entre:
 - Unidades o áreas administrativas de planeación;
 - Unidades de administración;
 - Unidades ejecutoras del gasto;
 - Unidades o áreas administrativas de evaluación, y
 - Áreas de los órganos internos de control encargadas del mejoramiento de la gestión.

Con el PBR, el proceso presupuestario se transforma en un nuevo modelo orientado al logro sistemático de objetivos y resultados específicos, medibles y tangibles para la población.

Derivado de esta nueva orientación es necesario migrar de un enfoque de insumos y procesos a un enfoque para resultados, donde el planteamiento clave será: ¿qué resultado se quiere obtener con el propósito de mejorar la situación social identificada?

² *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. Estos indicadores se deben aplicar en la planeación y la programación, para utilizarse en el seguimiento y evaluación de los programas. Deberán generarse en el marco de la implementación del PBR.

Cuadro 2. Presupuesto inercial vs. PbR



Fuente: Curso Taller sobre Presupuesto basado en Resultados UNAM-Gobierno del Distrito Federal

Beneficios de la implementación del PbR en el Gobierno del Distrito Federal

El PbR aporta información invaluable a la Administración Pública del Distrito Federal para focalizar los recursos presupuestarios hacia el logro de fines estratégicos y generar las sinergias que permiten obtener los resultados que la sociedad exige. La implementación del PbR produce beneficios que contribuyen a:

- Mejorar la disciplina fiscal;
- Proporcionar información oportuna a la población;
- Aumentar la calidad del gasto público y fomentar el ahorro público;
- Generar claridad sobre los resultados que se esperan del gobierno;
- Facilitar la planeación de los recursos públicos;
- Incrementar la transparencia en el proceso presupuestario;
- Proporcionar mejores mecanismos para monitorear y evaluar el desempeño;
- Cumplir con las metas de las instituciones;
- Mejorar la rendición de cuentas.

Asimismo, incentiva beneficios adicionales en diversos rubros:



Modelo del PbR

Su implementación en el Distrito Federal ha implicado asumir grandes retos, puesto que en términos generales, para asegurar su éxito es necesario fortalecer y desarrollar un conjunto de componentes como:

- Un *marco jurídico* suficiente para normar el modelo de administración pública basado en resultados;
- Un *Programa General de Desarrollo* que considere como objetivos las necesidades reales de los ciudadanos, así como los resultados deseados por ellos;
- Un *conjunto de planes o programas alineados* al Programa General de Desarrollo, como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal;
- Una serie de *programas y objetivos estratégicos* de las instituciones públicas orientados a la producción de los bienes y servicios que contribuyan a la solución de los problemas de interés general;
- La *alineación de los objetivos estratégicos* de las instituciones públicas del Gobierno del Distrito Federal con los objetivos del Programa General de Desarrollo, que vinculen así

la programación y presupuestación para cumplir con los objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo;

- La *organización de los objetivos, indicadores y metas* de cada uno de los programas presupuestarios³ realizada mediante la creación de una Matriz de Indicadores para Resultados —una por programa—, de acuerdo con la Metodología de Marco Lógico;
- El *control, seguimiento y evaluación del desempeño* para corregir desviaciones y hacer los ajustes necesarios, que empleen como herramienta principal un sistema de información;
- La *rendición de cuentas*.

El PBR es considerado un modelo de causa-efecto, ya que cada acción implementada lleva a otra superior; es decir, se basa en la causalidad y la jerarquía de objetivos o resultados. Ahora bien, partiendo del supuesto de que en el Gobierno del Distrito Federal existen elementos como un Programa General de Desarrollo, un marco jurídico suficiente para implementar el PBR, una estructura programática alineada al Programa General de Desarrollo, conocimiento por parte de las instituciones públicas de sus objetivos estratégicos y los programas presupuestarios para su logro, y un programa de capacitación permanente a servidores públicos, la implementación del PBR, en términos generales, conlleva lo siguiente:

PASO 1.

Consolidación de la planeación estratégica mediante la emisión de los programas de mediano plazo —sectoriales, institucionales, especiales y parciales—. Consiste en fortalecer el Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal mediante la emisión de los programas que ordena la ley respectiva. Estos programas deben generarse por medio de la Metodología de Marco Lógico, bajo un esfuerzo coordinado de carácter interinstitucional e incluir metas y un horizonte realista de cumplimiento.

PASO 2.

Alineación de los programas presupuestarios con los objetivos y estrategias del Programa General de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, especiales y parciales. Este procedimiento asegura que los objetivos de los programas presupuestarios de las instituciones públicas contribuyan al cumplimiento de los objetivos plasmados en el Programa General de Desarrollo y los demás programas derivados del mismo. Es decir, garantiza la existencia de una sincronización de esfuerzos y coordinación de metas.

PASO 3.

Consolidación del Sistema de Monitoreo. Se trata de la creación y puesta en marcha de un sistema de información que facilite el seguimiento de los indicadores generados bajo la Metodología de Marco Lógico. Uno de los fines principales que se persiguen con dicho sistema es fijar los objetivos de cada uno de los programas presupuestarios, al asignarles indicadores y recopilar automáticamente la información vinculada al cumplimiento de metas.

PASO 4.

Evaluación de los resultados tomando como base los datos contenidos y generados en el Sistema de Monitoreo. Se ponderan los resultados bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos.



³ El programa presupuestario es una categoría programática que permite organizar e integrar las asignaciones de recursos al conjunto de acciones sustantivas (actividades, servicios, procesos y proyectos) y de apoyo (administrativas) necesarias para llevar a cabo las estrategias diseñadas para alcanzar los objetivos y metas del gobierno.

PASO 5.

Rendición de cuentas. Al utilizar como insumo la información producida en el Sistema de Monitoreo y los resultados de la evaluación, se generan reportes e informes para los órganos de fiscalización y los habitantes de la Ciudad de México.

PASO 6.

Retroalimentación. Los resultados obtenidos deben incidir en la toma de decisiones futuras relacionadas con la planeación, programación y la asignación del gasto público.

El fin principal que se persigue con la implementación del PBR es que la población de la Ciudad de México obtenga información más precisa sobre cuánto gasta el gobierno, en qué lo gasta, para qué lo gasta y, lo más importante, qué se logra con lo que se gasta, para poder conocer el impacto real que tuvo el desempeño de su gobierno en pro de su bienestar.

Relación del PBR con la GPR

El PBR es una herramienta de orientación hacia resultados que forma parte de la GPR, y para lograr la institucionalización de esta última se requiere, necesariamente, implementar el PBR. Éste ofrece técnicas que permiten la medición objetiva del impacto de las acciones realizadas, vinculadas con los recursos públicos utilizados para su logro, mientras que la GPR es una forma de administrar organizaciones públicas que cubre su estructura, en su totalidad, en la búsqueda de resultados que contribuyan a mejorar la operación de éstas.

Mediante la implementación de la GPR se definen los objetivos estratégicos del gobierno, cuyos programas públicos deben estar alineados a los mismos, por lo que las mejoras realizadas en virtud de su implementación inciden en la gestión pública y no sólo en el ámbito presupuestal; es así que llevarlas a cabo garantiza el éxito del PBR.

Según la OCDE, el PBR es una de las cuatro características que distinguen a la GPR de la administración pública tradicional; las tres restantes son las metas y estrategias compartidas, la toma de decisiones basada en evidencia y la rendición de cuentas.

III. Entorno Internacional

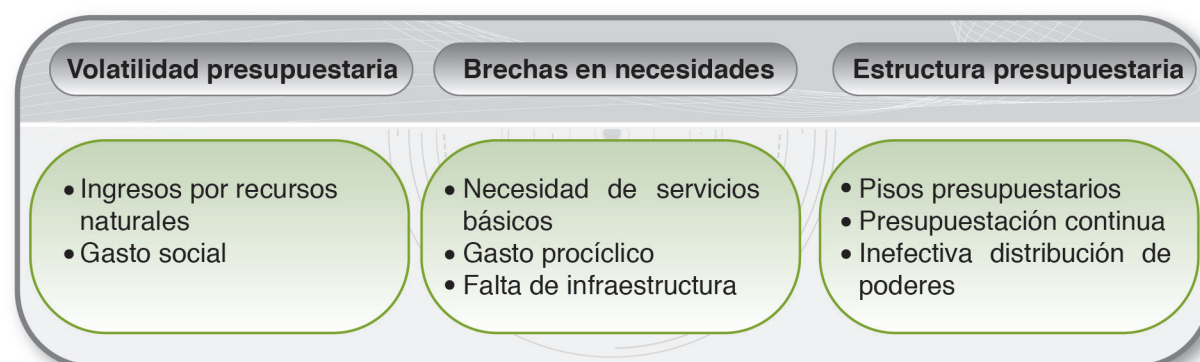
relacionado con la adopción del PbR

Países como Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido, que en las décadas de los ochenta y noventa llevaron a cabo reformas en materia presupuestaria, son los más adelantados en la implementación del PbR. Ésta tuvo su origen en diversas causas, entre ellas, superar una economía centralizada, fuertemente subsidiada y protectora del mercado interno; eliminar programas gubernamentales sin objetivos claros; orientar el quehacer gubernamental hacia el cumplimiento de resultados en lugar de procesos; justificar cualquier aumento en el gasto público y crear un área especial focalizada en el control de la eficiencia. De esta manera, se cambió el enfoque de la administración pública, en donde es vista como una empresa, cuyos usuarios son los ciudadanos, para tener un control de la gestión y rendición de cuentas.

La experiencia en la implementación del PbR en países desarrollados demuestra que en la práctica no existe un modelo único para lograr su adopción. No obstante, organismos como el BID, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial (BM) han desarrollado modelos para ponerlo en práctica. Aquellos países que han tomado como guía algún modelo, lo han hecho adecuándolo a su cultura nacional, sus circunstancias y necesidades específicas.

La implementación del PbR en América Latina fue motivada por la búsqueda de mayor eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos, cuyos avances aún son incipientes puesto que requieren de un periodo extenso para su incorporación, como se advierte en todas las experiencias internacionales. De acuerdo con el BID, los desafíos para implementar el PbR en América Latina son mayores que los presentados en los países desarrollados, en virtud de las diferencias significativas entre los distintos países latinoamericanos, así como de ciertas semejanzas: un alto índice de volatilidad presupuestaria, la existencia de grandes brechas entre las necesidades de la población y los servicios que brinda el Estado, y la prevalencia de una estructura presupuestaria disfuncional.

Cuadro 3. Desafíos presupuestarios en América Latina



Fuente: *La mejora del gasto público a través del presupuesto basado en desempeño*, Banco Interamericano de Desarrollo

Aun cuando se presentan los desafíos anteriores, hay países latinoamericanos que han logrado avanzar notablemente en el desarrollo del sistema de PbR, como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

Cuadro 4. Nivel de implementación del pBR en América Latina

Categoría	Países
Primer grupo Nivel de implementación alta	Brasil y Chile
Segundo grupo Nivel de implementación media	Colombia, Costa Rica y México
Tercer grupo Nivel de implementación insatisfactoria	Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay

Fuente: *La mejora del gasto público a través del presupuesto basado en desempeño*, Banco Interamericano de Desarrollo

Por lo tanto, la implementación del pBR no es una tarea sencilla, ya que intervienen diversos factores que influyen directamente en el éxito de la estrategia, entre los que predominan los culturales, sociales y políticos. No obstante, son de reconocer los grandes pasos que el Gobierno del Distrito Federal ha logrado en esta materia. Para dimensionar la enorme tarea que significa implementar un pBR en una urbe de tal magnitud, en el siguiente capítulo se aborda la situación particular de la Ciudad de México.



IV. Características del Distrito Federal

La Ciudad de México es una metrópoli sin igual; se trata del núcleo urbano más grande del país y constituye su principal centro político, académico, turístico, económico, financiero y empresarial. Tiene una historia diversa, rica y ancestral: su zona metropolitana ha albergado importantes asentamientos humanos desde hace más de dos mil años.

Cuadro 5. Ubicación del Distrito Federal en la república mexicana



Administrar la Ciudad de México, capital política de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, implica grandes retos, ya que es una de las ciudades con mayor población a nivel mundial, cerca de 8.8 millones de habitantes, superior a la de países como Suiza, Finlandia y Noruega. Es por ello que, para satisfacer las demandas de su amplia población, un objetivo permanente de su gobierno consiste en adoptar herramientas modernas de gestión gubernamental que aseguren la generación de valor público.

Cuadro 6. Millones de habitantes en la Ciudad de México en comparación con otros países



Fuente: Cifras redondeadas con base en información del INEGI y <<http://datos.bancomundial.org/pais/>>

La Ciudad de México y su área metropolitana —que comprende alrededor de veintisiete municipios aledaños— es la tercera con mayor número de habitantes a nivel mundial, equivalente a 20.4 millones de personas aproximadamente, sólo después de Tokio y Delhi, con una población aproximada de 37.2 millones de habitantes la primera, y 22.7 la segunda.

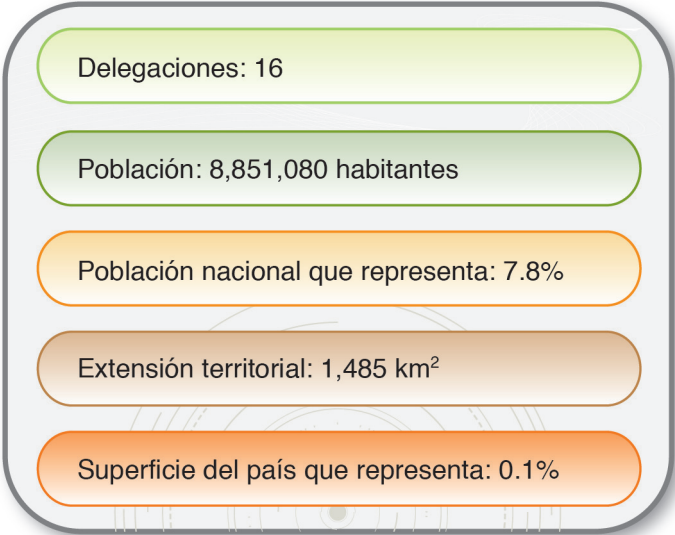
Cuadro 7. Ciudades más habitadas del mundo



Fuente: Cifras redondeadas con base en <http://esa.un.org/unpd/wup/unup/index_panel3.html>

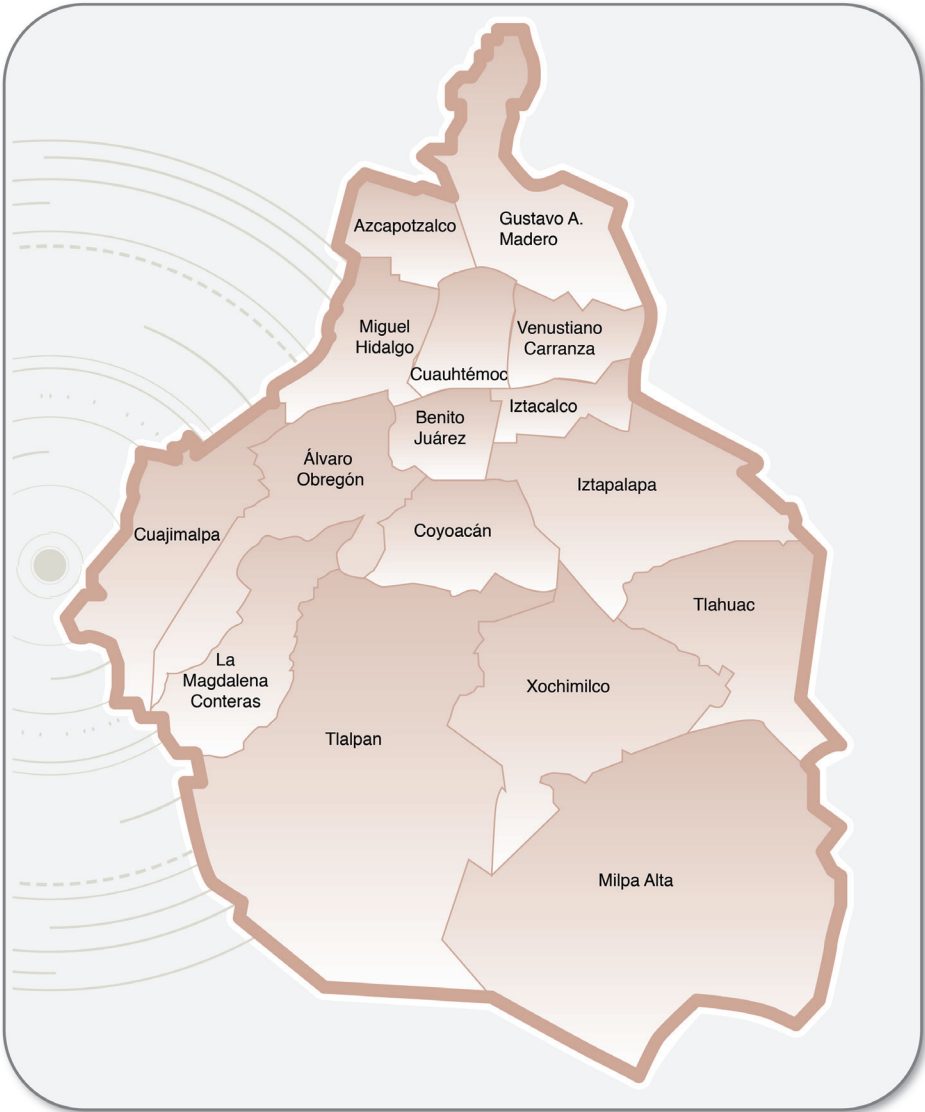
El territorio de la Ciudad de México no supera los 1,486 km², el equivalente a 0.1% del territorio de México, lo que la posiciona como la entidad federativa más pequeña del país. Su población representa 7.8% de la población nacional, de la cual 99.5% es urbana y 0.5% es rural, y está distribuida en dieciséis demarcaciones territoriales, denominadas delegaciones, con órganos político-administrativos en cada una de ellas.

Cuadro 8. Características relevantes de la Ciudad de México



Fuente: Cifras redondeadas con base en información del INEGI

Cuadro 9. Distrito Federal dividido en sus dieciséis delegaciones



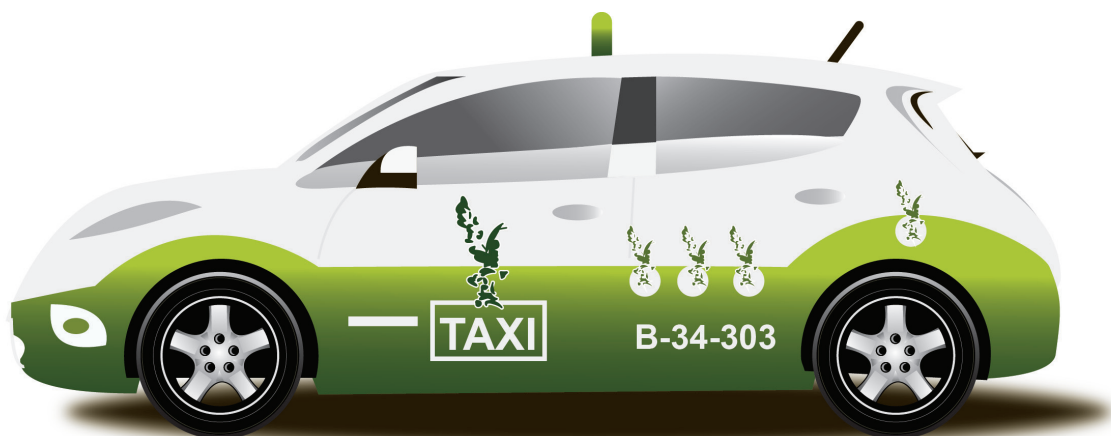
A pesar del gran impacto que provoca la densidad demográfica del Distrito Federal su gobierno ha hecho grandes esfuerzos para dotar de servicios públicos a los ciudadanos. De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), existían 2 millones 386 mil viviendas particulares de las cuales:

- 96.9% disponen de agua entubada dentro o fuera de la vivienda, pero en el mismo terreno (2,312,839);
- 99.0% tienen drenaje (2,362,017);
- 99.5% cuentan con energía eléctrica (2,375,582).

Por su condición de capital política del país, el gobierno de la Ciudad de México eroga gastos extraordinarios (costo de capitalidad) debido a que se genera una demanda de bienes y servicios públicos superior a los provistos para sus habitantes, de los que no sólo se benefician sus residentes, sino también la población flotante.

Además de brindar servicios a los 8.8 millones de habitantes del Distrito Federal, su gobierno atiende a 4.5 millones de personas —la población flotante diaria— que visitan la ciudad. En un día laboral alrededor de 22 millones de personas se transportan por su territorio; 81% de los viajes se realizan en transporte público, de los cuales 41% se originan en el Estado de México (entidad federativa circunvecina). El Distrito Federal ocupa el cuarto lugar a nivel mundial por la afluencia anual de pasajeros.

La movilidad de sus habitantes más la de su población flotante genera 1.3 millones de viajes en taxi. Para satisfacer esta demanda existen 130 mil taxis, diez veces más que los yellow cabs de Nueva York, así como 4.4 millones de vehículos que circulan en vialidades primarias y secundarias equivalentes a 10,182 kilómetros.



Cuadro 10. Costos de capitalidad de la Ciudad de México

Rubro	Ámbito
Infraestructura vial y de transporte	Mantenimiento de vías vehiculares y la creación de nuevas para aminorar la congestión vehicular y subsidios al transporte.
Política y gestión ambiental	Control de la contaminación atmosférica y la recolección y manejo de residuos sólidos.
Implementación de programas sociales	Uso de recursos y servicios prestados a la población no residente en el Distrito Federal, relacionados con programas de salud.
Costo de oportunidad de espacios físicos	Provisión de servicios públicos, pero sin posibilidad de cobro del impuesto predial, a los órganos y poderes federales.
Requerimientos de seguridad pública	Apoyo en la custodia de organismos internacionales, instalaciones del Gobierno Federal y control y vigilancia de manifestaciones públicas.
Programas y sistemas para protección civil	Atención a la población flotante que trabaja en zonas o edificaciones con riesgos potenciales o afectadas por desastres naturales.
Conservación de infraestructura cultural	Conservación y mantenimiento de inmuebles históricos con valor cultural nacional.

Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

El costo de capitalidad en el que incurre anualmente la Ciudad de México es de aproximadamente 14 mil millones de pesos, cerca de 10% de su presupuesto total. En otros países —como Rusia, Alemania y Brasil— el gobierno central destina recursos para absorber los costos de capitalidad con la finalidad de no afectar los servicios que se le ofrecen a la población local; sin embargo, estos costos, en el caso de la Ciudad de México, son absorbidos por el Gobierno del Distrito Federal.

Aunado a dichas circunstancias, como la entidad federativa donde se recaudan más de la mitad de los ingresos fiscales de la federación, los ingresos derivados del pacto fiscal que le son transferidos resultan muy reducidos respecto a lo que la capital aporta; por lo tanto, la ciudad recibe un trato inequitativo, pues constituye un transferente neto de recursos a la federación.

Cuadro 11. El Distrito Federal en el pacto Fiscal

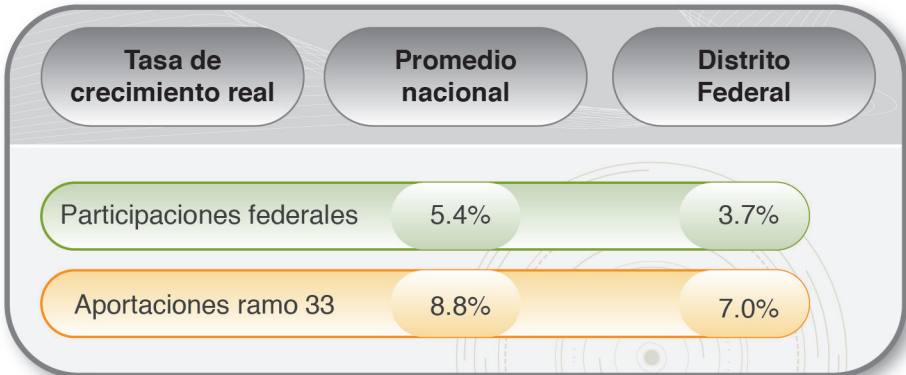


* Recaudación de impuestos generales generada en el Distrito Federal por concepto de ISR, IETU, IVA e IEPS
** Considera las participaciones, aportaciones y los ingresos por actos de coordinación recibidos por el Distrito Federal.
Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2012

Con motivo de la reforma hacendaria de 2008 se modificó la mecánica de distribución de las participaciones federales, al considerar a la población domiciliada como la variable determinante en la asignación de recursos, pese a que el Distrito Federal, por su peculiaridad de ciudad capital y metrópoli, brinda servicios al doble de la población que en ella reside.

El Distrito Federal es también la entidad federativa en la que se ha observado menor dinamismo en sus participaciones federales en la última década.

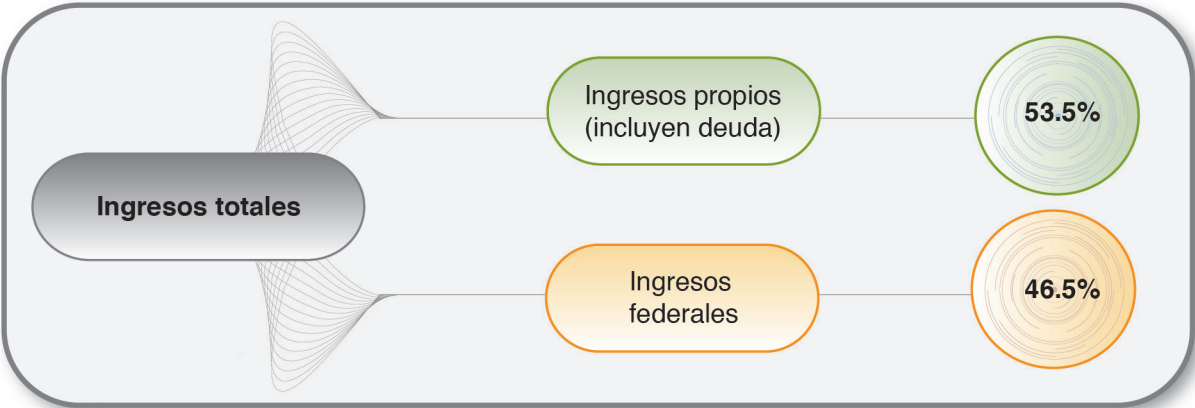
Cuadro 12. Crecimiento promedio de las participaciones federales 1998-2009



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

No obstante lo anterior, el Distrito Federal es la única entidad federativa del país cuya dependencia de los recursos federales es menor al 50%, mientras que el promedio nacional es de 83.3% e incluso en algunas entidades federativas del país 95% de sus ingresos provienen de la federación.

Diagrama 3. División de los ingresos del Distrito Federal

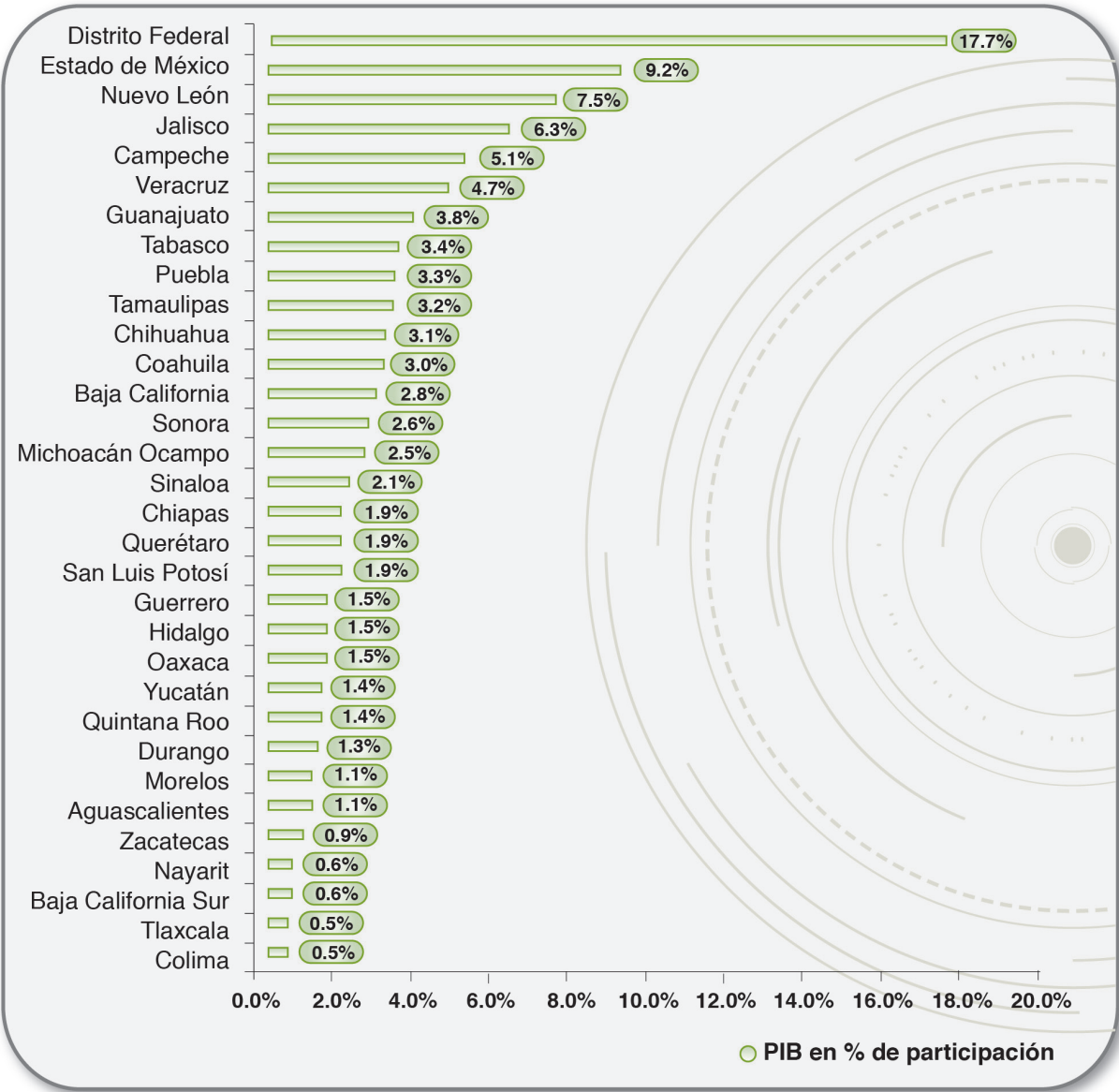


Fuente: Información con base en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2012

A pesar de estas circunstancias, el Distrito Federal destaca en diversos rubros a nivel nacional:

- Aporta cerca de una quinta parte del Producto Interno Bruto (PIB) Nacional (17.7%).

Gráfica 1. Participación del Distrito Federal en el PIB Nacional 2010



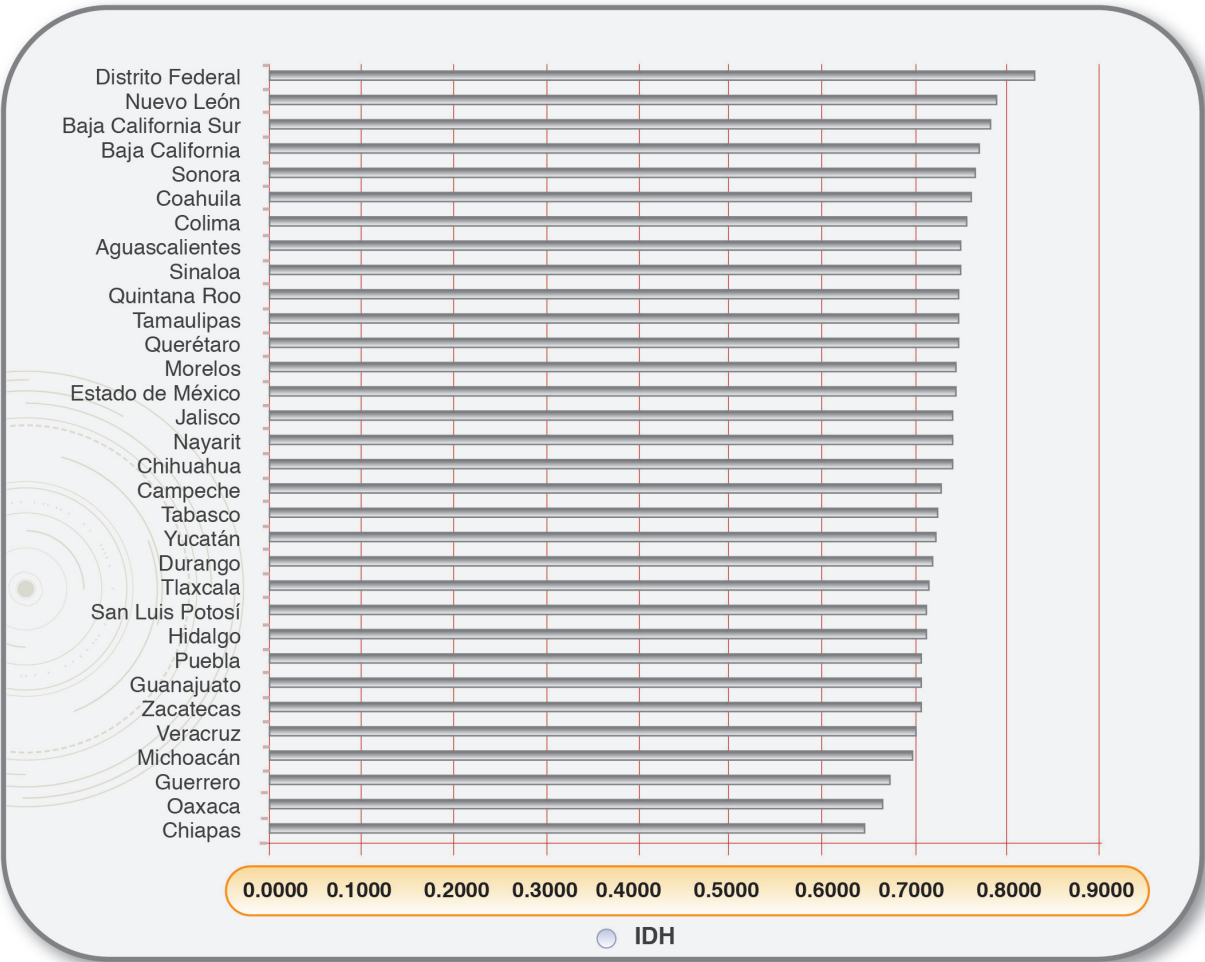
Fuente: Producto Interno Bruto Estatal, INEGI

- En empleo reportó más de cuatro millones de trabajadores en 2011, principalmente en servicios, lo que representó 12.6% respecto al personal ocupado en esos sectores a nivel nacional.
- En 2011 en cuanto a Inversión Extranjera Directa (IED) recibió 13,566 millones de dólares, lo que significó 69.8% del total en México. Destacan la industria manufacturera y el sector de servicios financieros como los principales receptores de la IED.
- Respecto a salarios, de acuerdo con los últimos datos, generó un salario diario medio de cotización reportado ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de 315.6 pesos, colocándose por arriba del promedio nacional equivalente a 236.6 pesos; es decir, fue superior en 33%.

Estas cifras son el resultado de las políticas públicas impulsadas por el gobierno de la ciudad, que han consolidado al Distrito Federal como una ciudad innovadora y democrática, en la que sus ciudadanos gozan cabalmente de sus derechos. Además es la entidad federativa más progresista del país al ampliar los derechos civiles de sus habitantes mediante leyes modernas y garantistas.

El Distrito Federal ocupa el primer lugar nacional con el mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH). Por medio de éste se monitorean los avances de los países o gobiernos subnacionales en tres aspectos fundamentales: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno.

Gráfica 2. Índice de Desarrollo Humano



Fuente: Oficina de IDH, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, México

Por otra parte, conforme al Índice de Competitividad Estatal 2010 —una base de comparación entre las distintas entidades federativas del país, en cuanto al desempeño de cada una de ellas respecto a su habilidad para atraer inversiones y mejorar el nivel de vida de su población—, elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO), el Distrito Federal se ubica en la primera posición.

Cuadro 13. Posición de las entidades federativas en el Índice de Competitividad Estatal 2010

Entidad Federativa	Posición
Distrito Federal	1
Nuevo León	2
Querétaro	3
Coahuila	4
Aguascalientes	5
Baja California	6
Baja California Sur	7
Tamaulipas	8
Chihuahua	9
Sinaloa	10
Sonora	11
Campeche	12
Quintana Roo	13
Jalisco	14
Colima	15
Morelos	16
San Luis Potosí	17
Yucatán	18
Tlaxcala	19
Zacatecas	20
Durango	21
Guanajuato	22
Nayarit	23
Puebla	24
Michoacán	25
Veracruz	26
Hidalgo	27
Estado de México	28
Tabasco	29
Chiapas	30
Guerrero	31
Oaxaca	32

Fuente: Índice de Competitividad Estatal 2012, IMCO

Actualmente la Ciudad de México, por muchas razones, es una megalópolis de vanguardia. El esfuerzo permanente de su gobierno por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio,⁴ la protección de los derechos de las minorías y de las personas más vulnerables han derivado en distinciones y reconocimientos internacionales, como lo es, sólo por citar un ejemplo, el Premio América a la Excelencia en el Servicio Público del Centro Internacional de Formación para Actores Locales de la Organización de las Naciones Unidas (CIFAL) gracias a su firme política de incorporar el criterio de equidad de género en el presupuesto y el establecimiento de programas de capacitación para todo el gabinete.

Otro de los elementos que permite valorar el desempeño del gobierno de la Ciudad de México en el marco internacional es el reconocimiento como mejor alcalde del mundo, otorgado al jefe de gobierno Marcelo Ebrard Casaubon en 2010 por la Fundación City Mayors —una organización internacional integrada por urbanistas y expertos en temas locales que promueven ciudades prósperas y dinámicas—. Después de competir con ochocientos alcaldes durante dieciocho meses de nominación pública internacional, Marcelo Ebrard Casaubon obtuvo el premio World Mayor. El dictamen de su reconocimiento se basó en el manejo de la epidemia de influenza AH1N1 que azotó la ciudad en 2009, el impulso de leyes progresistas a favor de las mujeres, el respeto a la diversidad sexual y las acciones contra el cambio climático local y global.

Por último, desde un punto de vista económico, la Ciudad de México es el centro financiero de Latinoamérica y una de las ciudades más dinámicas en la economía global. A este respecto, destaca a nivel internacional en los siguientes rubros:

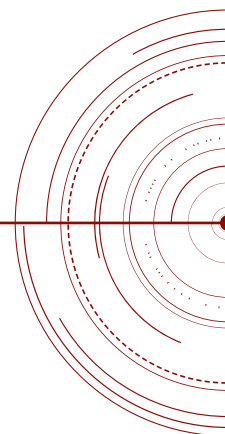
- 2a. ciudad más importante del mundo de acuerdo con su PIB (2011);
- 3a. ciudad con mejor infraestructura y conectividad física (2011);
- 7a. ciudad americana con mayor potencial económico (2011).



⁴ Ocho propósitos de desarrollo humano contenidos en la Declaración del Milenio, aprobada en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000, expresan el esfuerzo mundial para erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el sida, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.



V. Primeros pasos del Distrito Federal en la incorporación del PbR

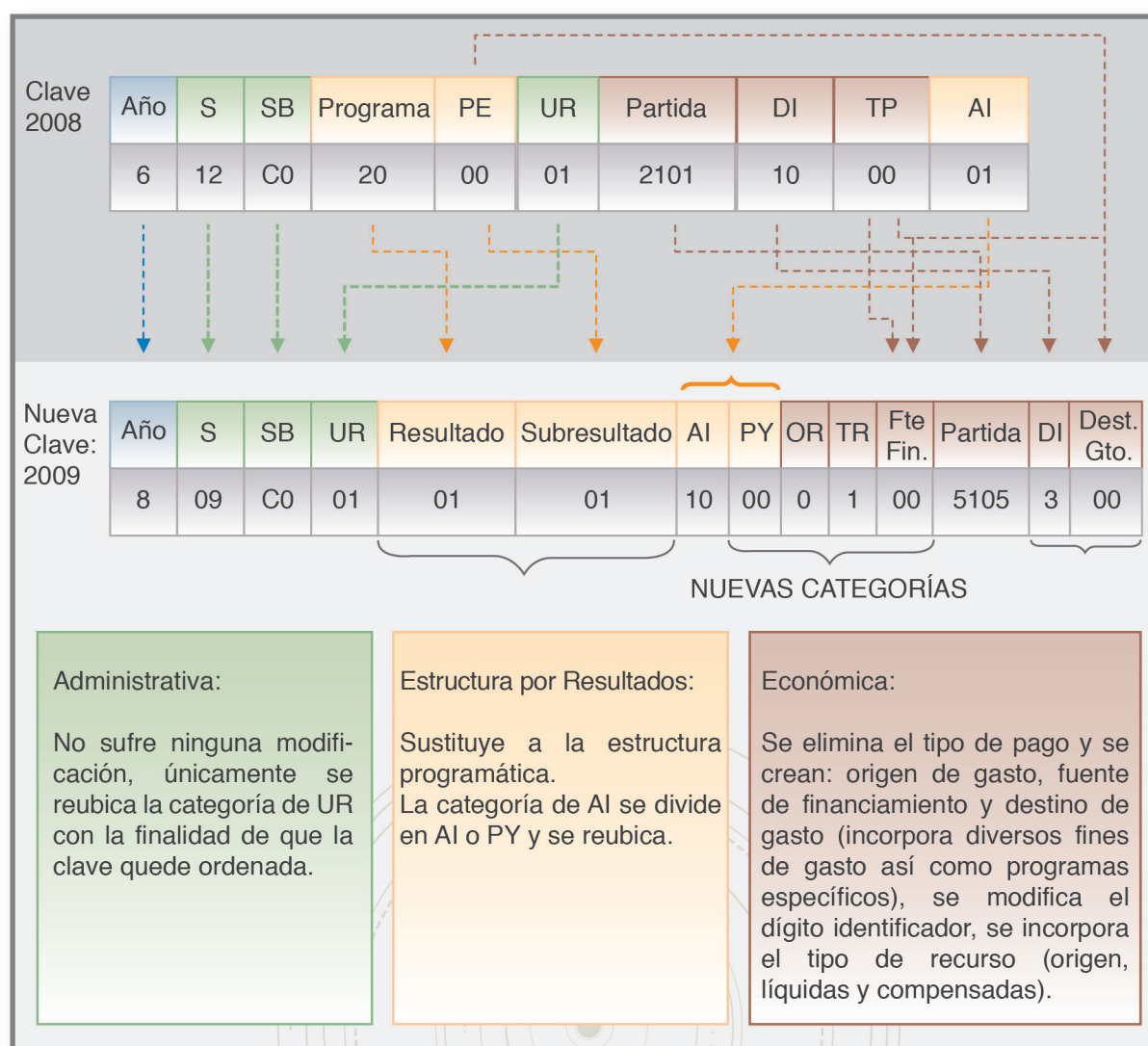


Programa de Modernización de la Gestión Presupuestaria

Desde 2008 la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal inició la implementación de una estrategia integral orientada hacia una reforma presupuestaria, para lo cual emprendió el Programa de Modernización de la Gestión Presupuestaria con el objetivo de mejorar la transmisión de información y datos. Uno de los aspectos esenciales de dicho programa consistió en generar un cambio cultural en la forma de concebir y elaborar el presupuesto; de esta forma, incorporó, de manera gradual, temas y enfoques “no tradicionales” en finanzas públicas, como un presupuesto orientado a resultados, participativo y cercano al ciudadano, con equidad social y de género, entre otros.

En virtud de que uno de los objetivos principales del Gobierno del Distrito Federal es crear las condiciones generales que permitan identificar claramente en qué y para qué se gasta, la Secretaría de Finanzas, dentro del esquema del citado programa de modernización, decidió llevar a cabo una estrategia integral de implantación de un PbR. De esta manera, el presupuesto, orientado a la creación de los productos y los servicios que demanda la ciudadanía, se convierte en una herramienta fundamental en la toma de decisiones, con el propósito de fortalecer la rendición de cuentas sobre la actuación gubernamental y justificar el ejercicio del presupuesto según los resultados obtenidos. Fue así que en 2009 se cambió la estructura programática por una estructura por resultados, mediante la cual se introdujeron las categorías Resultado y Subresultado, y se mejoraron sustantivamente las categorías de actividad institucional y la de proyecto; asimismo, la clasificación funcional-programática, así como la vinculación con los siete ejes del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 (PGDDF) fueron conservadas, lo que representó una innovación importante. El resultado fue la integración sistemática y gradual de los requerimientos de planeación estrechamente vinculados con la programación y asignación presupuestaria.

Diagrama 4. Migración de la estructura programática



Fuente: Manual de programación-presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos 2009

Convenio celebrado entre el BID y el Gobierno del Distrito Federal

El BID apoya a América Latina y el Caribe para reducir la pobreza y la desigualdad; su objetivo es lograr el desarrollo de manera sostenible y respetuosa con el medio ambiente. Constituye la mayor fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe con un sólido compromiso para lograr resultados mensurables, con una mayor integridad, transparencia y rendición de cuentas.

Con el fin de impulsar la mejora de la gestión gubernamental de diversos países, el BID creó el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (Prodev), mediante el cual se ofrecen recursos no reembolsables y asistencia técnica a los países que lo solicitan para mejorar su capacidad institucional para la implementación de la GpR.

Para fortalecer las acciones que la Secretaría de Finanzas inició desde 2008 en la implantación de un pBR en el Gobierno del Distrito Federal, el 13 de marzo de 2009 dicha dependencia celebró un convenio con el BID, cuyo propósito fue financiar un proyecto que permitiera impulsar una estrategia integral en la adopción del pBR mediante la contratación de servicios de consultoría y la adquisición de bienes y servicios.

Diagrama 5. Entes participantes en el Programa GDF-BID



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

En el caso de México, el BID aprobó recursos directos del Prodev sólo para cinco gobiernos subnacionales: Baja California, Michoacán, Distrito Federal, Tabasco y Yucatán. El Distrito Federal fue el primer gobierno subnacional en toda Latinoamérica en recibir recursos y asistencia para este rubro. Esto sirvió de referencia a las demás entidades federativas del país para participar en proyectos similares, lo que contribuyó a posicionar al Distrito Federal en 2011 como la primera entidad federativa a nivel nacional en la implementación del PbR, mediante el ordenamiento de sus programas y el impulso de temas transversales, como igualdad de género y derechos humanos.

La operación transparente del convenio de cooperación técnica no reembolsable que celebraron el Gobierno del Distrito Federal y el BID (Programa GDF-BID) se efectuó mediante la emisión por parte de la Secretaría de Finanzas del *Manual específico de operación del programa BID para apoyar en la implementación de un sistema de presupuesto basado en resultados*, el cual fue publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Dicho manual fue el primero en su tipo y se emitió con el objetivo de describir las funciones básicas para cada área y las políticas aplicables durante cada procedimiento relacionado con la operación del Programa GDF-BID.

Con los recursos del Programa GDF-BID se contrataron un conjunto de servicios de consultoría organizados en seis componentes:

Cuadro 14. Componentes del Programa GDF-BID

Componente I	Desarrollo de un sistema integral de administración presupuestaria por resultados
Componente II	Desarrollo de políticas presupuestarias transversales
Componente III	Fortalecimiento institucional, monitoreo y evaluación
Componente IV	Difusión de resultados
Componente V	Unidad de Programación Estratégica
Componente VI	Auditoría y Evaluación

Fuente: Cooperación Técnica no reembolsable No. ATN/OC-11237-ME. Apoyo a la Implementación de un Sistema de Presupuesto basado en Resultados en el Distrito Federal

A continuación se describen los trabajos realizados dentro de cada uno de los componentes con sus principales *avances* y *logros*.

Componente I. Desarrollo de un sistema integral de administración presupuestaria por resultados

Con los recursos asignados al componente, la Secretaría de Finanzas contrató servicios de consultoría para conocer la situación en la que se encontraba el Gobierno del Distrito Federal respecto de la implementación de la GpR, y la generación de propuestas para su viabilidad. El primer avance consistió en la aplicación del diagnóstico del Prodev, el cual arrojó el estado y grado de evolución del Gobierno del Distrito Federal en la referida materia. Asimismo, se realizó una prueba piloto para alinear una muestra de programas presupuestarios al PGDDF y elaborar las respectivas Matrices de Indicadores para Resultados conforme a la Metodología de Marco Lógico. Dichos esfuerzos se realizaron conjuntamente con la capacitación a los servidores públicos de las Unidades Responsables del Gasto que participaron en dicha prueba. A continuación se detallan las acciones realizadas y logros alcanzados en este marco.

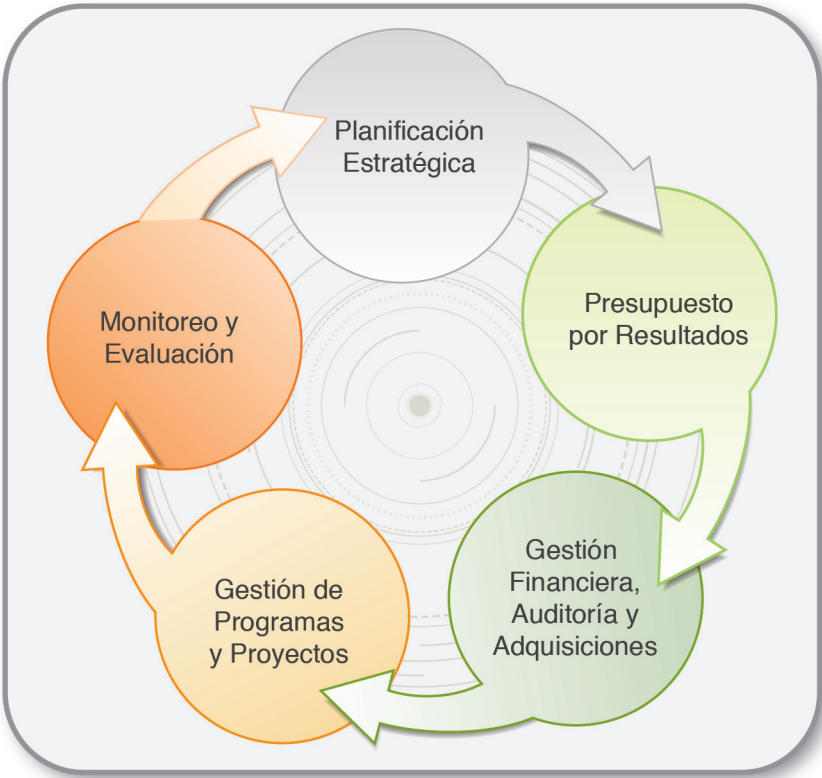
Aplicación de Diagnóstico del Prodev

Con el propósito de analizar la capacidad institucional de los países de la región para implementar la GpR, el BID diseñó el diagnóstico de capacidades institucionales de gestión para resultados, mejor conocido como Sistema de Evaluación Prodev (SEP).

El SEP analiza la capacidad de los países en cinco áreas clave del ciclo de gestión:

- 1. Planificación Estratégica;
- 2. Presupuesto por Resultados;
- 3. Gestión Financiera, Auditoría y Adquisiciones;
- 4. Gestión de Programas y Proyectos;
- 5. Monitoreo y Evaluación.

Diagrama 6. Las cinco áreas del SEP



Está diseñado para identificar la evolución de las prácticas de gestión de un país, para contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales de gestión y de las capacidades institucionales, de acuerdo con las realidades de cada nación. La aplicación del SEP obedece a una visión amplia de gobierno, es decir, respecto a su actuación ante los requerimientos planteados por sus ciudadanos y a su desempeño. Representa un instrumento único en su tipo, pues a diferencia de la mayoría de los instrumentos de diagnóstico de la GpR, cuya unidad de análisis es una institución específica, el SEP examina las capacidades del sector público en conjunto y no sólo de una institución en particular. De esta manera, sirve tanto para que los países realicen el seguimiento de la evolución de su capacidad para implementar la GpR, como para que el Prodev detecte los cambios que se han generado mediante la implementación de los proyectos financiados.

El diagnóstico del Prodev se basa en la ponderación de los puntajes que se asignan a cada una de las 125 preguntas que integran el SEP, mientras que el puntaje se determina dependiendo del avance en el tema en cuestión y la evidencia documental que exista para corroborarlo. El puntaje va de 0 como mínimo a 5 como máximo en los siguientes términos:

Criterios	Calificación
Propuesta: si el requisito ha sido propuesto formalmente mediante una norma legal, decreto, ley, resolución o proyecto aprobado.	1
Iniciada: si el requisito se encuentra implementándose en su fase inicial.	2
En desarrollo: si el requisito se encuentra en una fase de desarrollo, es decir, aún no operan todos sus componentes o no operan en toda su capacidad o adolece de problemas o debilidades que impiden su buen desempeño.	3
Implementada: si el requisito se encuentra implementado, es decir, operando todos sus elementos a plena capacidad, pero su desempeño aún puede mejorar.	4
Consolidada: si el requisito se encuentra operando óptimamente, su desempeño es satisfactorio y se prevé su sostenibilidad.	5

El citado diagnóstico se aplicó por primera vez en el Gobierno del Distrito Federal en 2008, meses antes del inicio de la operación del Programa GDF-BID. Los resultados permitieron al Gobierno del Distrito Federal identificar la situación en que se encontraba en aquel entonces y encontrar un nivel deseado de gestión pública. Es decir, con el diagnóstico del Prodev se realizó un análisis del gobierno de la Ciudad de México, enfocado en el sector de capacidad institucional y finanzas, que sirvió como referente de las actividades y acciones posteriores llevadas a cabo para la conformación de la GpR.

En 2010, en el ámbito del Programa GDF-BID, se efectuó el segundo diagnóstico del Prodev. Mediante dicho diagnóstico se detectaron ciertas áreas de oportunidad; por ello, se impulsaron una serie de acciones para superarlas, entre las que destacaron: la construcción de indicadores por medio de la Metodología de Marco Lógico como base estratégica e instrumental; la creación de una área ex profeso en la Secretaría de Finanzas para coordinar los esfuerzos en la implementación de la GpR y el PbR en el Gobierno del Distrito Federal, y el desarrollo de un Sistema de Información para la Evaluación del Desempeño.

Ejecución de una prueba piloto

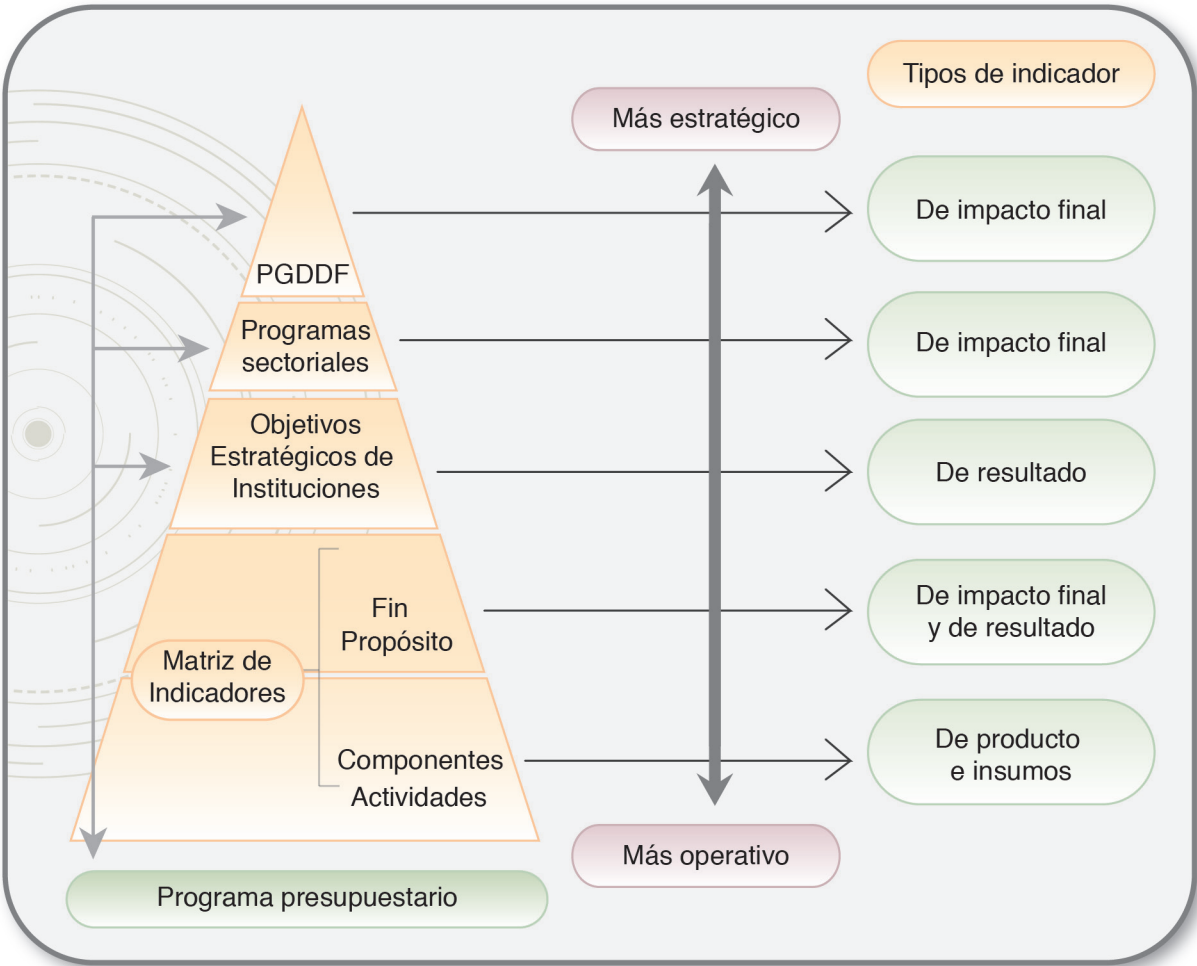
Con el objeto de medir la viabilidad de la implementación de la GpR en el Gobierno del Distrito Federal, se llevó a cabo una prueba piloto en cuya participación se logró por vez primera reunir tanto a los administradores como a los operadores de los programas presupuestarios que participaron para tal efecto.

La prueba piloto se efectuó por medio de cuatro talleres, en los cuales se solicitó a los servidores públicos involucrados, previamente capacitados, que dieran respuesta a un cuestionario que se diseñó con el objeto de determinar si conocían lo que es un programa presupuestario, para qué se gastan los recursos de sus programas, qué es lo que realmente se obtiene como resultado de esos gastos y cómo se miden dichos resultados.

Asimismo, en dichos talleres se alinearon y construyeron las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios seleccionados. Fue trascendental la colaboración que se generó entre los administradores y los operadores de los programas, mediante sesiones conjuntas de carácter presencial, pues tradicionalmente las áreas administrativas y operativas se encuentran alejadas en el diseño de los objetivos de los programas. La alineación de los programas presupuestarios consistió en vincular su objetivo estratégico con los ejes y objetivos del PGDDF; mediante dicho ejercicio logró detectarse la ausencia de algunos programas sectoriales e institucionales.

Para facilitar el desarrollo de los talleres, se elaboró un programa y materiales didácticos con el propósito de que los operadores de los programas recibieran la información necesaria para identificar los elementos clave de la Metodología de Marco Lógico y de esa forma construir la matriz de indicadores del programa seleccionado, especificando los tipos de indicadores que se generarían en dicho contexto.

Diagrama 7. Tipos de indicadores en el contexto de la Matriz de Indicadores para Resultados



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

En dichos talleres se precisaron las dimensiones que medirían los indicadores en los diferentes niveles de la Matriz de Indicadores para Resultados de cada programa presupuestario:

- **Eficacia:** nivel de cumplimiento de los objetivos.
- **Eficiencia:** relación entre los productos y servicios generados respecto a los insumos o recursos utilizados.
- **Calidad:** atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos del programa.
- **Economía:** capacidad del programa o de la institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros.

Mediante la prueba piloto se capacitó a los participantes en temas esenciales relacionados con el PbR, y la estructura del programa de capacitación que se diseñó para tales efectos incluyó dinámicas de análisis y participación activa por parte de los asistentes, quienes pertenecían a diversas áreas e instituciones:



- Dirección de Vivienda en Conjunto (Programa de Vivienda en Conjunto),
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del D. F. (Programa Otorgar Apoyos a Personas con Discapacidad),
- Fideicomiso Educación Garantizada (Programa Estímulos para Bachillerato Universal Prepa Sí),
- Secretaría de Salud (Programa Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos),
- Secretaría de Obras y Servicios (Programa Proyectos de Mejora Vial Integral),
- Secretaría del Trabajo y Fomento al Trabajo (Programa Seguro de Desempleo),
- Secretaría del Medio Ambiente (Programa Monitoreo Atmosférico y Calidad del Aire),
- Secretaría de Transporte y Vialidad (Programa Sustitución de Taxis),
- Secretaría de Cultura (Programa Circuito de Festivales),
- Red de Transporte de Pasajeros del Gobierno del D. F. (Programa Transporte Público Preferencial para Mujeres).

Como resultado de la prueba piloto, en virtud de las respuestas emitidas con motivo de la aplicación del citado cuestionario, se observó que existen divergencias en las distintas áreas e instituciones respecto a la ejecución de los componentes de la GpR y PbR, en donde se reflejó un uso débil de indicadores y escasa alineación de los programas presupuestarios con los instrumentos de planeación.

Uno de los principales beneficios generados con la ejecución de la prueba piloto fue haber provocado el impulso de un cambio cultural mediante la difusión de un modelo de capacitación relacionado con un nuevo enfoque en la administración de recursos presupuestarios; asimismo, fue un referente importante en la definición de las posteriores actividades a ejecutar, necesarias para concretar el establecimiento del PbR en la Administración Pública del Distrito Federal.

Componente II. Desarrollo de políticas presupuestarias transversales

El objetivo de las consultorías relacionadas con este tema fue analizar las acciones gubernamentales realizadas en el Distrito Federal sobre presupuesto con igualdad de género, respeto a los derechos humanos, cuidado al medio ambiente y participación ciudadana. El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal es una herramienta vital que contribuye al cumplimiento de dichos fines y sólo por medio de la medición institucionalizada de los insumos asignados, de los servicios producidos y de los impactos logrados con un PbR será posible dar seguimiento a su cumplimiento.

A continuación se presentan los avances detectados y un conjunto de propuestas para conseguir la consolidación del presupuesto con perspectiva transversal.

Igualdad de género

La perspectiva de género se considera como una categoría de análisis de diversos fenómenos sociales, incluidos el económico y presupuestal. El presupuesto con esta orientación busca crear las condiciones y herramientas necesarias para analizar la manera en que el gasto público puede favorecer la igualdad de género en materia de educación, salud, empleo, vivienda, entre otros. El diseño de un PBR que tenga como eje transversal la perspectiva de género consiste en preservar las diferencias y la identidad de las personas, garantizar el ejercicio de sus derechos, evitar la discriminación y disminuir las desigualdades económicas, sociales y políticas.

A lo largo de los últimos veinte años a nivel mundial han existido una gran cantidad de iniciativas para implementar presupuestos con perspectiva de género; todas ellas pretenden dar respuesta a las necesidades de cada país, localidad, municipio o problemática particular relacionada con la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, no existe un modelo único que funcione para todos los casos; son en realidad ejercicios de las problemáticas particulares de hombres y mujeres en determinada sociedad e intentos de cumplir con las obligaciones que México ha firmado en materia de derechos humanos.

El PGDDF establece las obligaciones que comprometen a todas las instituciones locales a modernizar la administración pública y a incorporar la perspectiva de género como uno de los tres ejes transversales de política pública, y a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, en particular, a realizar una reforma presupuestaria para mejorar el desempeño del gasto público.

Los primeros pasos que se dieron para la transversalización de la perspectiva de género ocurrieron en 2003 con la creación del Programa de Equidad de Género y Derechos Humanos del Distrito Federal (Proeg), coordinado por la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional (DEIDI) de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El Proeg establece que la perspectiva de género tiene como estrategia incluir el derecho a la igualdad y la no discriminación en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos del Distrito Federal, por medio de siete líneas de acción que pretenden eliminar los estereotipos de género; fortalecer los mecanismos públicos responsables de promover la igualdad de género y la no discriminación; proteger el derecho de todas las personas a una vida libre de violencia; sensibilizar y capacitar en materia de derechos humanos al personal que labora en la administración pública; promover en la sociedad el conocimiento del principio de diversidad, y el derecho a la diferencia.

Durante 2007 se hizo evidente la necesidad de incorporar alguna partida presupuestal para la igualdad de género en el Anteproyecto de Programación y Presupuestación 2008. Sin embargo, la visión fue más allá al incorporar dicho aspecto no como una partida presupuestal desarticulada y con una importancia secundaria, sino como el Programa 12: Igualdad de Género dentro del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal con la articulación de actividades institucionales e indicadores correspondientes a esta materia. Se realizaron diferentes actividades como:

- Capacitación a los enlaces de género sobre presupuestos sensibles al género;
- Impartición del curso virtual Presupuestos con Perspectiva de Género, dirigido al personal responsable de las unidades ejecutoras del gasto, y
- Formulación de los Planes Operativos Anuales por parte de la Secretaría de Finanzas en conjunto con las dependencias para formularlos.





Asimismo, se integró el presupuesto de egresos desde la perspectiva de género para 2008, y se volvió fundamental dar seguimiento a la aplicación del mismo para dar cumplimiento a la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, publicada en mayo de 2007. Así fue como el Gobierno del Distrito Federal se situó como uno de los primeros gobiernos, no sólo en el ámbito nacional sino internacional, en incorporar en su proceso de toma de decisiones del gasto tanto la perspectiva de género como la promoción de los derechos humanos, añadiendo indicadores de gestión para estas áreas con el fin de medir la eficacia de los recursos erogados y la pertinencia de concederles presupuestos plurianuales.

Un hecho que garantiza en los años subsecuentes la presupuestación con enfoque de género es la promulgación de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, que en sus artículos 9 y 10 menciona que la Administración Pública del Distrito Federal deberá impulsar la igualdad entre mujeres y hombres mediante la incorporación de la perspectiva de género en la planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto basado en Resultados a través de las unidades ejecutoras del gasto.

Durante el proceso de presupuestación del ejercicio fiscal 2009 se realizaron cambios en la forma de registrar el ejercicio del gasto. En lugar de realizar un registro funcional se instruyó a todas las dependencias, delegaciones, entidades y órganos desconcentrados a efectuar un registro por resultados. En este sentido, el Programa 12: Igualdad de Género se transformó en el Resultado 13: "Se reducen las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres".

Para 2010, en el Decreto de Presupuesto de Egresos, en su artículo 12, se estableció que de acuerdo con las necesidades planteadas por la población de la Ciudad de México, el género es considerado como una subfunción prioritaria. Las acciones emprendidas en los últimos años por las distintas dependencias, delegaciones, entidades y órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal estuvieron orientadas a proporcionar apoyos con la finalidad de que las mujeres alcancen un mayor desarrollo social, personal y laboral, que lejos de dirigirse a mantener el papel tradicional, permiten su empoderamiento.

Como parte de las acciones realizadas en el marco de esta consultoría, se realizó un análisis de los Presupuestos de Egresos del Distrito Federal de 2008 y 2009, el cual muestra que el presupuesto

ha sufrido transformaciones cruciales que lo posicionan a la vanguardia a nivel mundial, en términos de la transición hacia un PBR que incluye, a la par y desde el origen, la perspectiva de género. Entre los resultados obtenidos se encuentra el caso de la cuenta pública de 2008 y 2009, que en materia de equidad de género presentó cambios significativos por lo que respecta a las llamadas actividades institucionales, pues mientras en 2008 eran veinticinco, en 2009 sumaron cuarenta. Además, en 2008 existían actividades institucionales agrupadas en funciones poco claras sobre el fin que perseguían, mientras que en 2009 las actividades institucionales se reúnen en subresultados, lo cual da una mayor especificidad al objetivo que pretenden alcanzar.

El punto de partida para la transversalización de la perspectiva de género en un presupuesto consiste necesariamente en contar con un diagnóstico que muestre los rubros de desigualdad entre hombres y mujeres, el nivel de las brechas en los distintos ámbitos y entre los distintos grupos sociales. Lo anterior tiene el objetivo de enfocar los fines de la política pública, sus propósitos, componentes y acciones; es decir, contar con los elementos básicos para construir la Matriz de Marco Lógico de un determinado proyecto, ya que actualmente no existe un diagnóstico específico que permita ubicar los principales problemas asociados con las desigualdades derivadas de los roles de género en la Ciudad de México para así poder medir su disminución o ubicar su patrón de comportamiento.

Si bien, entre las obligaciones contenidas en la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal se establece la necesidad de contar con diagnósticos para el diseño de las políticas públicas, ésta es aún una tarea pendiente y crucial para la adecuada transversalización del presupuesto con enfoque de género en un marco de resultados.

Por otro lado, el proceso de transversalización de la perspectiva de género implica transformar las estructuras de pensamiento del personal que elabora el presupuesto y le da seguimiento. Sin embargo, sólo es posible hacerlo mediante el cuestionamiento de los pensamientos tradicionales que se tienen sobre el rol de las mujeres y de los hombres en la sociedad y los estereotipos vinculados a los grupos sociales en desventaja. Sólo con personal sensibilizado en esta materia es posible construir el presupuesto con perspectiva de género y derechos humanos en el Gobierno del Distrito Federal. En este punto, la capacitación y formación en la materia es crucial y ésta debe establecerse como una meta de mediano plazo. En esta encomienda, el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y las personas expertas en el tema es fundamental.

Aunado a los puntos descritos anteriormente, algunas metodologías han establecido como condiciones necesarias para transversalizar la perspectiva de género contar con:

- 1** Un órgano interno que garantice la transversalidad de género;
- 2** Reformas y adecuaciones de la normatividad para garantizar y dar sostenibilidad a la estrategia para la igualdad de género;
- 3** Mecanismos de programación y presupuestación, y
- 4** Procedimientos precisos en cada área y dirección.

En el caso del Gobierno del Distrito Federal existe el Instituto de las Mujeres que es un organismo público descentralizado encargado de diseñar las políticas de equidad para el interior de la administración pública local y dar seguimiento a las políticas de género. Asimismo, la Secretaría de Finanzas tiene una Dirección de Análisis Programático de Equidad y Género cuyo objetivo es fomentar la introducción de una perspectiva de género en los Programas Operativos Anuales y en los presupuestos de las dependencias y órganos desconcentrados, delegaciones y entidades del Distrito Federal, a los cuales debe dar seguimiento, por lo que es posible afirmar que esta condición de la transversalidad en el Gobierno del Distrito Federal está cubierta.

A la fecha, el Gobierno del Distrito Federal ha establecido parámetros comunes para que las distintas áreas comiencen a transformar sus procesos de planeación por medio de la modificación de los formatos

de los Programas Operativos Anuales y el diseño de los objetivos y metas de sus diversas acciones institucionales con base en el Marco de Política Pública.

Una vez hecho el diagnóstico, después de haber identificado las brechas de género en relación con el acceso a la información, los recursos, los servicios y los beneficios potenciales del programa y tras conocer la participación de hombres y mujeres en las distintas etapas del proyecto, es preciso diseñar los indicadores de evaluación del proceso y los indicadores de los resultados que serán utilizados durante la vigencia del programa o proyecto. De esta forma, se integrará la perspectiva de género al modelo de PBR.



Derechos humanos⁵

Por mandato constitucional y por la ratificación de diversos tratados internacionales de derechos humanos, el Estado mexicano tiene la obligación de respetar, proteger, garantizar y satisfacer o tomar medidas para dar cumplimiento a los derechos humanos. Como parte de los trabajos realizados en el marco del Programa GDF-BID se elaboraron los lineamientos básicos para combinar la metodología de un PBR y las teorías y experiencias prácticas de la implementación de presupuestos con las líneas de acción establecidas en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El enfoque de derechos humanos debe poder reflejarse tanto en la distribución de los recursos como en los resultados y el impacto del ejercicio de los recursos. El objetivo de contar con un PBR con enfoque de derechos humanos consiste en garantizar la dignidad humana de todas las personas, lo cual en términos prácticos consiste en evitar las violaciones a los derechos humanos y obtener resultados eficaces respecto a la atención de los problemas de los grupos socialmente desaventajados.

Como resultado de esta consultoría se realizó una propuesta de las herramientas técnicas para transversalizar la perspectiva de derechos humanos en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, la cual parte de considerar el marco normativo vigente a nivel local, las acciones implementadas por la Secretaría de Finanzas desde 2008 hasta 2011, y las adecuaciones que esta dependencia ha realizado para transitar hacia un PBR. La transversalización del enfoque de derechos humanos se refiere a garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en esta materia mediante sus acciones y políticas públicas. Entre las primeras acciones del Gobierno del Distrito Federal para contar con un PBR se encuentra la de crear una nueva clave presupuestaria que otorgue mayor claridad para ubicar las distintas categorías del gasto, que abogue por la transparencia para la ciudadanía, los órganos rectores de la apertura y el acceso a la información.

⁵ “Los derechos humanos son las garantías jurídicas universales inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Constituyen la garantía de las personas y los grupos contra las acciones y omisiones de quienes pretenden interferir con las libertades, los derechos fundamentales y con la dignidad humana.” Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>>.

La elaboración de los guiones de los Programas Operativos Anuales para la transición hacia un PBR requiere:

- La transformación del Programa Operativo Anual en un ejercicio de Matriz de Marco Lógico en donde se conserve la misión y visión de la institución, el diagnóstico general y diferenciado por problemática de género y de derechos humanos, y la vinculación con el Programa General de Desarrollo.
- Los objetivos estratégicos se deben transformar en propósitos, y las líneas de acción en componentes y actividades dependiendo de su naturaleza y estructura, con el fin de asociar a cada una de estas categorías un indicador de medición, la fuente del mismo y las premisas de éxito o fracaso del proyecto para evaluarlo en el corto y mediano plazo.

Un presupuesto con perspectiva de género y de derechos humanos tiene como fin la medición del impacto de las acciones de un gobierno para todos. Siempre se debe tener presente que la noción de género no es nunca abstracta sino que está centrada en un contexto social, económico, político y cultural determinado. Dicha cuestión provoca, inevitablemente, que el proceso de presupuestación y programación del gasto gubernamental se vuelva aun más complejo. Las ventajas son que es congruente con el modelo de democracia moderna: reconoce la diferencia, promueve la diversidad y procura derechos y oportunidades igualitarios para todos.

Al igual que la transversalización de la perspectiva de igualdad de género, mencionada anteriormente, el punto de partida para la transversalización de la perspectiva de derechos humanos es contar con un diagnóstico que muestre los rubros de desigualdad, el nivel de las brechas en los distintos ámbitos y entre los distintos grupos sociales, con el objetivo de enfocar los fines de la política pública, sus propósitos, componentes y acciones. Es decir, se debe contar con los elementos básicos para construir la Matriz de Marco Lógico de un determinado proyecto. Cada institución debe hacer lo necesario para terminar con la discriminación.



En 2008 se realizó el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal con la participación de una multiplicidad de actores del gobierno, la academia y la sociedad civil, a partir del cual se redactó el Programa de Derechos Humanos publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de agosto de 2009 donde se establece que las instituciones de la administración pública local “integrarán en sus anteproyectos de presupuesto de egresos los recursos para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el marco de la programación del gasto público”, y en el que se exige, propiamente, la implementación de un presupuesto dirigido a la realización progresiva de los derechos humanos. En dicho programa el enfoque de derechos humanos se define como una herramienta metodológica que incorpora los principios y los estándares internacionales

en el análisis de los problemas, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

Asimismo, para transversalizar la perspectiva de derechos humanos es necesario que todos los programas gubernamentales contemplen este enfoque; el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal establece que se diseñe, presupueste, implemente, monitoree y evalúe buscando garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Gobierno del Distrito Federal en materia de derechos humanos. Para ello, en el Distrito Federal existe un Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos que se encarga de elaborar las propuestas para integrar la perspectiva de derechos humanos en el presupuesto. En sus sesiones de trabajo se exponen los avances que el Gobierno del Distrito Federal ha realizado en materia de implementación del presupuesto con enfoque de derechos humanos y monitorea las acciones y los resultados en la materia. El Comité de Seguimiento y Evaluación se integra por distintas instancias del Gobierno del Distrito Federal y organizaciones de la sociedad civil, lo cual enriquece la construcción de un presupuesto participativo y reduce las brechas entre el gobierno y la ciudadanía. También en el Programa de Derechos Humanos se prevé el establecimiento de enlaces en cada dependencia para la implementación de dicho programa, lo que muestra el reconocimiento de la necesidad de que en cada instancia existan servidores públicos capacitados para lo que se necesita un proceso específico y particular por instituciones.

El Gobierno del Distrito Federal se ha allegado de especialistas y personas expertas en el tema para iniciar el proceso de transversalización de la perspectiva de derechos humanos en el presupuesto. Al respecto existe un manual operativo para servidoras y servidores públicos titulado Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos, publicado en 2010 por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Este manual proporciona herramientas útiles para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la formulación, discusión, aprobación, ejercicio y evaluación de los presupuestos públicos. Asimismo, expone los elementos básicos para presupuestar con una perspectiva de derechos humanos e incluso aborda la programación basada en resultados para el caso concreto del Gobierno del Distrito Federal. La propuesta de transversalización concuerda con lo establecido de forma explícita en el manual en el sentido de que la perspectiva de género y de derechos humanos deben establecerse de forma conjunta, además de que los guiones de los Programas Operativos Anuales y de los Marcos de Política Pública deben homogeneizarse para incluir ambas perspectivas.

De acuerdo con el manual mencionado un presupuesto con perspectiva de derechos humanos debe ser capaz de:

- 1** Reflejar políticas públicas con perspectiva de derechos humanos a lo largo de todo el ciclo presupuestario;
- 2** Permitir identificar la distribución de recursos bajo principios de derechos humanos mediante indicadores de gestión y una estructura presupuestaria con información desagregada;
- 3** Permitir monitorear el avance en la realización de los derechos humanos por medio de indicadores de resultados y de impacto con una estructura presupuestaria orientada a resultados.

Tal como la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal lo establece, la manera más efectiva para medir el cumplimiento del Programa de Derechos Humanos es mediante indicadores asociados a las actividades institucionales, a los resultados y al impacto. Los indicadores, se señala, se realizarán con base en la Metodología de Marco Lógico con el objetivo de apegarse al PBR.

La meta de un PBR que integre la perspectiva de derechos humanos es doble. Por un lado, consiste en reducir las brechas entre lo que establece la normatividad vigente y las condiciones reales de la ciudadanía con respecto al ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Por otro, la meta consiste en mejorar la posición social de las personas y los grupos sociales con mayores desventajas, para que cuenten con mejores empleos y oportunidades y propiciar un mayor acceso a la justicia para los mismos.

El manual al que se ha hecho referencia formula las preguntas guía para propiciar la transversalización de la perspectiva de derechos humanos en las diferentes etapas de la elaboración del presupuesto. También establece que la transversalización de la perspectiva de derechos humanos en el marco de un PBR pasa necesariamente por la creación de indicadores para medir diversos ámbitos:

- Resultado: dan cuenta del cumplimiento de los derechos.
- Proceso: hacen patente la relación de las actividades gubernamentales en el cumplimiento de los mismos.
- Gestión: permiten valorar la contribución de cada acción institucional al logro del resultado gubernamental deseado.

Ése es justo el siguiente paso a realizar, el que requiere planearse a mediano plazo para que sea realizado institución por institución y se convierta en un proceso cotidiano en las etapas de planeación, programación y presupuestación de todas las unidades responsables.



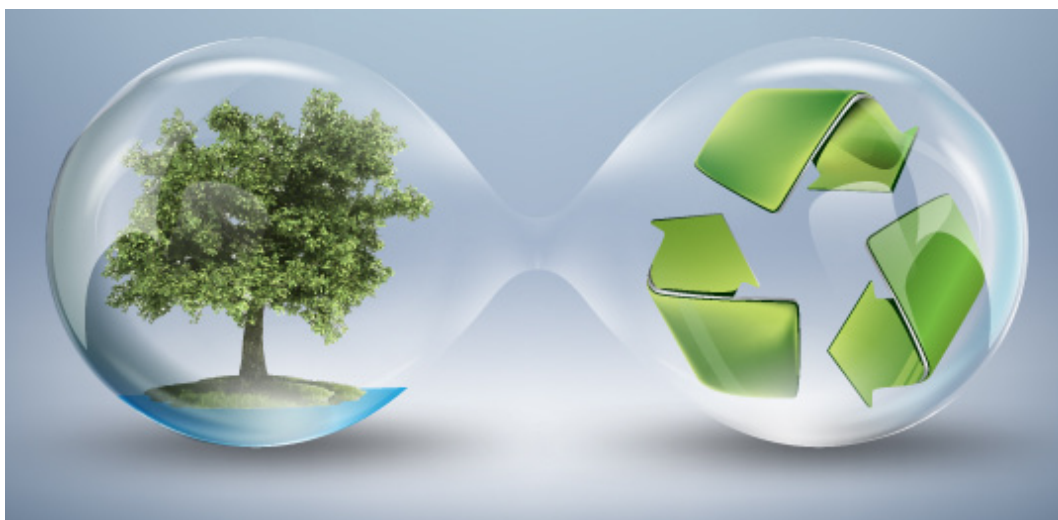
Medio ambiente

El tema ambiental es de carácter transversal en la agenda de cualquier gobierno; sin embargo, para verificar que realmente se lleven a cabo los proyectos ambientales planteados es necesario establecer mecanismos que garanticen el enfoque transversal que debe tener este tema. Para ello, el primer paso es identificar todas las acciones que se realizan en un gobierno para ubicar cuáles de ellas consideran una perspectiva ambiental. El segundo paso consiste en hacer un análisis de las áreas que no incluyen enfoques ambientales en sus acciones, para que adquieran dicho enfoque. En el tercer paso se estudia la mejor manera de integrar este enfoque sin que implique un incremento al presupuesto. El cuarto paso estriba en establecer con precisión las instituciones que participarán en el programa, señalando las que fungirán como líderes de cada uno de los proyectos. Con la información obtenida mediante la ejecución de cada uno de los pasos del citado proceso, se podrán establecer compromisos presupuestales mediante los cuales se consolide la transversalización de la perspectiva ambiental en el Gobierno del Distrito Federal, misma que constituye una condición necesaria para defender los derechos y el bienestar para todos los capitalinos, con la vista puesta en las generaciones futuras, por medio de la conservación y protección del medio ambiente, el manejo eficiente y sustentable de los recursos naturales y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

El medio ambiente como política presupuestaria transversal implica que el Gobierno del Distrito Federal incorpore el principio de sustentabilidad en todas sus acciones, políticas públicas y en sus decisiones

de gasto e inversión. Es decir, cada una de las instituciones del gobierno debe llevar a cabo alguna acción para lograr el objetivo último plasmado en el Eje 6 del PGDDF consistente en “garantizar la sustentabilidad de la ciudad a corto, mediano y largo plazo, al mismo tiempo que se pretende mejorar sus condiciones de habitabilidad e imagen, así como promover la sensibilización y participación ciudadana respecto a la problemática ambiental”. Además, en el referido programa se indica, como parte de las estrategias, que la política sustentable tiene que ser:

- a. Integral en el sentido de considerar el impacto de cada tema ambiental sobre los otros;
- b. Interinstitucional para poder evaluar los problemas y diseñar las políticas públicas al tener en consideración todos los ámbitos asociados a la gestión ambiental: imagen urbana, salubridad, prevención de accidentes y desastres, impacto sobre la economía y las condiciones sociales de la población, entre otros.



Al tener en cuenta la importancia de hacer transversales las acciones en materia ambiental en los programas de la Administración Pública del Distrito Federal se han creado algunos que contribuyen a la coordinación interinstitucional, tales como:

- Plan Verde de la Ciudad de México (un plan de largo plazo);
- Agenda Ambiental o Programa Sectorial 2007-2012;
- Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2007-2012;
- Programa para Mejorar la Calidad del Aire;
- Plan de Uso Eficiente de la Energía;
- Plan de Manejo Sustentable del Agua.



El 30 de agosto de 2007 el jefe de gobierno del Distrito Federal presentó el Plan Verde de la Ciudad de México como un instrumento de largo plazo (quince años) en el que se definen las estrategias y acciones para encaminar a la Ciudad de México hacia la sustentabilidad, con base en una colaboración multisectorial. Éste es coordinado por la Secretaría del Medio Ambiente, pero requiere la participación de todas las instituciones del gobierno.

El Plan Verde está dividido en siete ejes temáticos:

1. Suelo de conservación;
2. Habitabilidad y espacio público;
3. Agua;
4. Movilidad;
5. Aire;
6. Residuos, y
7. Cambio climático y energía.

En enero de 2008 se emitió el Programa Sectorial de la Secretaría del Medio Ambiente: Agenda Ambiental de la Ciudad de México 2007-2012, que es un instrumento de planeación a corto plazo (seis años) en el que se retoman los compromisos establecidos en el Plan Verde de la Ciudad de México. Además, está diseñado para facilitar el trabajo de planeación y la orientación de las acciones de la Secretaría del Medio Ambiente, así como la asignación anual de su presupuesto, con el objetivo de mejorar la eficiencia de sus procesos y alcanzar las metas establecidas. Aparte de estos, se cuenta con programas especiales en los temas de cambio climático, calidad del aire, uso eficiente de la energía, manejo sustentable del agua y residuos.



Una vez hecho el análisis de los instrumentos normativos relacionados con el tema ambiental, se observó que actualmente no se encuentra transversalizado en las diferentes dependencias, órganos desconcentrados y delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, ya que solamente la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Obras y Servicios, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y las dieciséis delegaciones tienen identificadas sus acciones en el Resultado 31 o 32 de la estructura presupuestal. El Resultado 31 indica que “la estrategia ambiental de la Ciudad de México es clara y persigue objetivos concretos y está orientada al cumplimiento del derecho a un medio ambiente saludable”, mientras que el Resultado 32 alude a que “los recursos naturales se preservan y se protegen”. Por ello, partiendo del citado diagnóstico se desarrolló una estrategia para la implementación de un *PbR* que incluya la perspectiva ambiental, de tal forma que se cumplan las estrategias y objetivos del Eje 6 Desarrollo Sustentable y de Largo Plazo del *PGDDF*, para que sean considerados como parte integral del proceso de toma de decisiones en el diseño de políticas públicas y, por lo tanto, de las etapas del ciclo presupuestal, incluyendo también la evaluación de los resultados.

Es así que para transversalizar el medio ambiente como política pública en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal —que incida en las diferentes instituciones de la Administración Pública del Distrito Federal— se sugiere llevar a cabo el siguiente proceso:

- 1 Hacer las adecuaciones necesarias en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, para que se incorpore el tema de perspectiva ambiental en el *PbR*;
- 2 Sensibilizar y capacitar a los servidores públicos de las instituciones de gobierno en el tema de *PbR*, así como en la relación que debe tener el presupuesto con los objetivos que se persiguen

en los programas públicos, que deben considerar tanto las áreas administrativas como las operativas, y poner énfasis en la importancia de hacer transversal el tema ambiental. Para ello se sugiere que al menos esté un representante del área administrativa y uno del área operativa por cada organización administrativa;

- 3** Identificar los programas y acciones que las instituciones llevan a cabo, relacionados con el componente ambiental, haciendo el ejercicio tanto el área administrativa como el área operativa, para asegurar que ambas converjan;
- 4** Presentar a la Secretaría de Medio Ambiente una propuesta de la estructura programática adecuada a los objetivos de los programas de gobierno;
- 5** Identificar los indicadores para cada actividad institucional;
- 6** Hacer reportes trimestrales de avances respecto al presupuesto, así como de los indicadores.

Participación ciudadana

Uno de los canales más importantes de intervención ciudadana que se ha desarrollado en varios lugares es el presupuesto, ya que la participación de los ciudadanos en el presupuesto brinda la oportunidad de intervenir en una importante toma de decisiones, además de tener acceso a la gestión, evaluación y seguimiento del proceso presupuestario.

El presupuesto participativo surgió en la ciudad de Porto Alegre, capital del estado brasileño Río Grande do Sul, en 1988. La idea fue concebida por el Partido de los Trabajadores en su campaña para las elecciones municipales, que planteaba democratizar las decisiones públicas al permitir que los ciudadanos intervinieran en la gestión municipal. Según Tarso Genro, alcalde de Porto Alegre durante los años 1993-1996 y 2000-2003, el presupuesto participativo surgió como respuesta a una crisis de Estado que se basaba, entre otras cosas, en la creciente falta de transparencia y de legitimidad frente a los ciudadanos. Este instrumento fue concebido como un camino para recuperar la credibilidad del Estado y transformar las relaciones entre Estado y sociedad. El presupuesto participativo es un ejercicio de democracia directa por parte de sus ciudadanos mediante el cual deciden el destino de una parte de los recursos públicos al expresar las prioridades o necesidades a las cuales se aplicarán los mismos, para influir de esta manera en la definición de las políticas públicas.

Paralelamente al desarrollo del PBR y con el objetivo de mejorar el desempeño del Gobierno del Distrito Federal se ha reconocido el papel de la participación de los ciudadanos en las actividades públicas como un instrumento esencial para apoyar la gestión pública y acercarla más a las demandas de la población. La creciente aparición de nuevos actores como lo son las ONG y los movimientos y agrupaciones sociales promovió la necesidad de incluir en la agenda de gobierno la participación ciudadana, para reforzar su relación con la sociedad y generar al mismo tiempo conciencia sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos en cuanto contribuyentes.

En el Distrito Federal, el impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos deriva, en gran medida, de diversos instrumentos normativos, como *la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal y la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal es uno de los documentos más relevantes, ya que mediante su reforma del 30 de noviembre de 2010 se adicionó el capítulo VIII que aborda el tema de la participación de los comités ciudadanos en el presupuesto participativo, que en dicha ley se define como “[...] aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal”.



La participación ciudadana basada en resultados implica la fusión de dos tendencias modernizadoras de la gestión pública: mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública e impulsar la consecución plena de los bienes y servicios que demanda la población.

Actualmente no existen en la literatura herramientas técnicas o metodologías específicas para transversalizar la estrategia de participación ciudadana en el PBR, sin embargo, existen aproximaciones que permiten desarrollarlas. Por ejemplo, las experiencias de presupuestos participativos en varios países como Brasil, Uruguay, Argentina, Perú, España y Francia, en donde los ciudadanos participan por medio de diferentes mecanismos en las decisiones sobre cómo gastar los recursos públicos.

Desde el Fondo Monetario Internacional y otros organismos internacionales como el Banco Mundial se han impulsado herramientas analíticas y técnicas para implementar presupuestos con diversas perspectivas, como la de género. Estos lineamientos son trasladables a la estrategia de participación ciudadana como política presupuestaria transversal. A continuación se exponen los más sobresalientes:

Política de participación ciudadana de mediano plazo: propone la elaboración de una política integral de participación ciudadana al momento de desarrollar la política fiscal de mediano plazo, mediante el involucramiento de diferentes autoridades locales, sociedad civil y organizaciones ciudadanas. Está basada en la noción del presupuesto participativo, el cual involucra a los beneficiarios y grupos afectados en el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos, descentralización de la autoridad fiscal, el empoderamiento de las comunidades locales y la cooperación con los actores clave.



Política de valoración de participación ciudadana: valora desde una perspectiva de participación ciudadana las políticas y programas financiados con el presupuesto, al cuestionar de qué manera las políticas y sus respectivos recursos asignados contribuyen a incrementar la participación ciudadana. Se refiere al proceso de preparación del presupuesto anual que llevan a cabo los servidores públicos que manejan el sistema presupuestario.

Evaluación de los beneficiarios: permite que la voz de los ciudadanos pueda ser escuchada. En estos ejercicios se pregunta a los beneficiarios actuales o potenciales de los programas si los recursos públicos están cumpliendo sus expectativas. Pueden realizarse mediante encuestas, entrevistas o discusiones de grupo, entre otros.



Presupuesto con enfoque de participación ciudadana: el reporte del gobierno que revisa el presupuesto usando algunas de las herramientas descritas anteriormente, también establece las implicaciones en materia de participación ciudadana por medio de diferentes indicadores. Por ejemplo, la proporción de los gastos destinados a promover la participación ciudadana, o número de personas que participaron en determinado programa.

Las tres primeras herramientas se llevan a cabo antes de la etapa de la presupuestación; es decir, abarcan la planeación y programación, y se centran en el análisis del impacto potencial del gasto público en la participación ciudadana, con base en la adopción de un enfoque participativo en la elaboración del presupuesto. Su utilización requiere capacitar a quienes elaboran el presupuesto, agregando un nuevo tipo de análisis al proceso, enfocado en los costos y beneficios de las políticas de participación ciudadana. Esta capacitación debe incluir diferentes mecanismos para involucrar a la participación ciudadana en los programas públicos, así como herramientas para poder medir los costos y beneficios de dicha política y poder evaluar su contribución al bienestar de la población.

Para el buen funcionamiento de estas herramientas es indispensable que, además de la voluntad política de implementar esta estrategia, esté disponible la información necesaria para poder llevar un análisis adecuado de los costos y beneficios de integrar la participación ciudadana en las actividades de los entes públicos. Este tipo de información debe incluir métodos para medir los resultados de las políticas de participación ciudadana.

Existe también el Enfoque de Cinco Pasos, desarrollado originalmente para implementar un presupuesto con perspectiva de género en Sudáfrica por Debbie Budlender, quien sostiene que hay que llevar a cabo cinco pasos para integrar el enfoque de género en el proceso presupuestario, que adaptado a la participación ciudadana sería de la siguiente manera:

- 1** Describir la situación de la participación ciudadana en las políticas públicas del Distrito Federal;
- 2** Verificar que las políticas y programas públicos atiendan los objetivos de participación ciudadana identificados en el primer paso;
- 3** Verificar que el presupuesto para dichos programas de participación ciudadana sea adecuado;
- 4** Verificar que los recursos estén siendo gastados de acuerdo con lo planeado;
- 5** Examinar el impacto de las políticas y programas públicos y evaluar si se están promoviendo los objetivos de participación ciudadana.

Para lograr la transversalización de la participación ciudadana en el PBR del Gobierno del Distrito Federal siguiendo el Enfoque de Cinco Pasos propuesto por Budlender es necesario, conforme al *primer paso*, identificar los objetivos que el propio gobierno se ha planteado en este ámbito.

El Eje 1 del PGDDF, llamado Reforma Política: Derechos Plenos a la Ciudad y sus Habitantes, incluye dentro de sus objetivos:

- Lograr una democracia participativa basada en el estricto respeto al derecho, la evaluación ciudadana, el seguimiento de la gestión y la corresponsabilidad de los ciudadanos en las decisiones y políticas gubernamentales;
- Crear espacios de interlocución entre gobernantes y gobernados para la solución de las demandas sociales, así como espacios de participación ciudadana en todo el ciclo de la política pública;
- Transparentar el gobierno y establecer la rendición de cuentas como principio rector en el ejercicio presupuestal y en todos los demás ámbitos de la administración pública.

Para lograr dichos objetivos, en el PGDDF se propone, entre otras líneas de política, las siguientes:



- El gobierno elaborará políticas públicas y propuestas de reforma a la Ley de Participación Ciudadana para fortalecer la participación y consolidar instrumentos como el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular.
- Se buscarán instrumentos más eficaces para someter a consulta pública, cada dos años, la permanencia o revocación del mandato del jefe de gobierno.
- Se apoyará a las organizaciones de la sociedad civil para que contribuyan a incrementar la eficacia del gobierno, asegurar su austeridad, transparencia y auspiciar su cercanía con el ciudadano.
- El gobierno impulsará la creación de cabildos en las delegaciones, como espacio para la participación ciudadana, evaluación y rendición de cuentas.
- El gobierno promoverá el Acuerdo Político para la Gobernabilidad y la Convivencia Democrática en el Distrito Federal en todas las instancias gubernamentales, políticas y civiles, para otorgar nuevos canales y formas alternativas de manifestación, demanda y protesta, con el propósito de reducir el número de marchas y bloqueos.
- Se incluirán mecanismos que promuevan y faciliten la participación ciudadana en la definición e instrumentación de políticas públicas, en la vigilancia y evaluación de la gestión, el desempeño y la administración de los recursos.
- Se instaurará un consejo ciudadano independiente, donde se realizarán evaluaciones permanentes de desempeño, certificaciones de competencias y vigilancia de patrimonio.
- Se someterán al Centro de Desarrollo Profesional para los funcionarios públicos a la supervisión de un consejo ciudadano.

El Eje 3 Seguridad y Justicia Expedita también hace alusión a la participación ciudadana; dentro de sus objetivos se encuentra tener un sistema de justicia democrático e igualitario con participación ciudadana.

El *segundo paso* consiste en realizar un análisis de los principales programas, políticas y acciones del Gobierno del Distrito Federal que promueven la participación ciudadana para cumplir con los objetivos mencionados anteriormente. A continuación se mencionan algunos de estos programas:

1. Presupuesto Participativo;
2. Programa de Deporte Comunitario;
3. Programa de Policía de Barrio;
4. Programa de Promoción a la Salud Comunitaria;

5. Programa de Promoción a la Cultura Comunitaria;
6. Programa de Protección a la Comunidad;
7. Programa de Protección al Medio Ambiente;
8. Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial;
9. Red de Contralorías Ciudadanas;
10. Programa Social para las Unidades Habitacionales Ollin Callan;
11. Observatorio Ciudadano.

El *tercer paso*, según Budlender, es verificar que las políticas y programas públicos atiendan los objetivos de participación ciudadana identificados en el primer paso, para posteriormente verificar que el presupuesto de dichos programas de participación ciudadana sea adecuado. Ello requiere identificar los programas del presupuesto que promueven la participación ciudadana, así como cuantificar los recursos destinados a este fin. Dicho análisis se realizó con base en el Programa Operativo Anual del Gobierno del Distrito Federal de 2010. Se identificaron las actividades institucionales de dicho programa que mencionan explícitamente algún tipo de participación ciudadana y se encontró lo siguiente:

- Las acciones de participación ciudadana no están presentes en todas las dependencias de la administración del Distrito Federal, sino que únicamente están concentradas en:
 Jefatura de Gobierno
 Secretaría de Gobierno
 Secretaría de Desarrollo Social
 Contraloría General
 Procuraduría General de Justicia
 Secretaría de Seguridad Pública
- Una de las actividades institucionales del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial llega al nivel de decisión; es decir, las consultas no se quedan sólo en emitir una opinión, sino que es obligatorio para quien realiza la consulta.
- De todos los programas identificados, a los que más recursos se destinaron en 2010 fueron:
 - Articular la Participación y las Políticas Públicas del D. F., a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, y
 - Participación Ciudadana para la Prevención del Delito, a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública.
- La figura del presupuesto participativo que se implementó por primera vez en el ejercicio fiscal 2011 representa otra actividad que llega al nivel de decisión.
- No existe una clara vinculación entre los objetivos de participación ciudadana establecidos en el Programa General de Desarrollo y las actividades institucionales incluidas en el citado Programa Operativo Anual.

Para poder llevar a cabo el *cuarto paso* que consiste en verificar que los recursos estén siendo gastados de acuerdo con lo planeado, es necesaria una comparación entre el gasto programado y la cuenta pública.

El *quinto paso* de la metodología de Budlender es examinar el impacto de las políticas y programas públicos y evaluar si se están promoviendo los objetivos de participación ciudadana. Para ello, es importante distinguir entre dos tipos de indicadores:

- 1 Por programa:** varían de acuerdo con cada programa o actividad de participación ciudadana. En este caso, la matriz de indicadores de la Metodología de Marco Lógico es un medio muy útil para mejorar el diseño y la forma en la que se analizan los programas presupuestarios y se definen los objetivos, los indicadores y las metas. Por eso, el hecho de que el Gobierno del Distrito Federal ya utilice esta metodología es relevante para la transversalización de la participación ciudadana, ya que permite un análisis comparativo de la matriz de indicadores de cada programa que involucra a la participación ciudadana.
- 2 Generales:** miden la atención, la participación y el nivel de compromiso del ciudadano en los asuntos públicos, con base en diversos indicadores e información cualitativa relacionada con la atención al ciudadano respecto de los programas, trámites y servicios otorgados por la Administración Pública del Distrito Federal, así como de la participación e involucramiento ciudadano en el trabajo de los entes públicos.

Componente III. Fortalecimiento institucional, monitoreo y evaluación

Con los recursos asignados a este componente se contrataron servicios de consultoría para generar propuestas que fortalecieran el Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal y la implementación de un sistema de seguimiento, control, evaluación y rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria.



Proyecto de Reglamento de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal

En diversos artículos de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal —8, 20, 23, 29, 50 y 57— se alude al reglamento de la citada ley, que aún no se ha publicado. Con el fin de fortalecer el desarrollo institucional del Gobierno del Distrito Federal en materia de planeación se elaboró un proyecto de Reglamento de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal que define y detalla lo establecido en dicha ley, precisa la organización y funcionamiento del Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal y regula la participación de los grupos sociales en dicho sistema. La estructura de dicho proyecto de reglamento se dividió en catorce capítulos:

Cuadro 15. Estructura del proyecto de Reglamento de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal

Capítulo I	Disposiciones generales
Capítulo II	De las atribuciones y obligaciones de las autoridades en materia de planeación
Capítulo III	PbR
Capítulo IV	Sistema de planeación del desarrollo del Distrito Federal
Capítulo V	De las etapas del proceso de planeación
Capítulo VI	De la estructura y funcionamiento del sistema de planeación
Capítulo VII	Subsistemas de planeación
Capítulo VIII	Del programa general y los programas delegacionales
Capítulo IX	Programas de mediano plazo
Capítulo X	Programas de corto plazo
Capítulo XI	Aprobación y publicación de los programas de mediano y corto plazo
Capítulo XII	Coordinación para la planeación del desarrollo
Capítulo XIII	Participación social y ciudadana
Capítulo XIV	Responsabilidades

En el sexto capítulo “Acciones en el marco de la implementación del PBR” se profundiza sobre la planeación estratégica.

Seguimiento y control

El seguimiento y control constituyen las fases del proceso presupuestario que definen al sistema de administración presupuestal basado en resultados. Durante el desarrollo de estas dos fases se verifica que los resultados planeados se hayan realizado y se conoce a qué grado de avance se ha llegado en el cumplimiento de metas o, en su caso, por qué no sucedió lo planeado o no se alcanzó el avance deseado.

La fase de *seguimiento* se define como el conjunto de actividades y procedimientos que se aplican para que los recursos de los programas presupuestarios, que cuentan con su correspondiente Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), se hayan ejercido de acuerdo con los resultados previamente señalados y medidos con indicadores descritos en la propia matriz, con criterios de calidad, eficiencia, eficacia y economía, en apego a los lineamientos y las autorizaciones emitidas por la Secretaría de Finanzas, y registrado de acuerdo con la estructura programática vigente en los sistemas de registro del ejercicio presupuestal.

El seguimiento es de hecho una comparación continua de los resultados de un programa presupuestario, proporcionados, entre otras fuentes, por la contabilidad gubernamental y los indicadores de las MIR. En el seguimiento, la comparación se realiza cotejando las actividades realizadas, los recursos usados, los componentes producidos y el propósito alcanzado contenidos en la MIR del programa presupuestario contra los datos que el programa presupuestario en revisión arroje sobre el sistema de contabilidad gubernamental, más la información obtenida de otras fuentes.

La descripción de los procedimientos dentro de la fase de seguimiento contempla la preparación, las acciones de comparación, el registro de la comparación y sus resultados, por lo que se requiere llevar a cabo tareas como:

- Planear las acciones de seguimiento;
- Seleccionar programas presupuestarios para aplicar los procedimientos de seguimiento y posteriormente de evaluación;
- Asegurar que los responsables de los programas presupuestarios seleccionados hayan sido capacitados sobre los temas básicos del proyecto, sin olvidar la interconexión lógica desde la definición del problema hasta el seguimiento y evaluación;
- Asegurar que los programas presupuestarios seleccionados cuenten con sus respectivas MIR;
- Revisar conjuntamente con los representantes del órgano ejecutor el contenido de las MIR, y asegurarse que contienen la información necesaria y suficiente para usarlas;
- Revisar la lógica horizontal y la lógica vertical de cada MIR;
- Comprobar la alineación del programa presupuestario con el Programa General de Desarrollo;
- Asegurar la razonabilidad de los indicadores, metas y medios de verificación;
- Investigar la existencia de fichas técnicas para cada MIR. En caso de que no existan se deberá preparar una por cada uno de los programas presupuestarios, conjuntamente con el órgano ejecutor;

- Verificar en cada MIR de los programas presupuestarios seleccionados el cumplimiento de metas, mediante la comparación de la información que proporcione la contabilidad de la Secretaría de Finanzas sobre el grado de avance del programa presupuestario, los informes del responsable de dicho programa, la evidencia documental disponible que permita estimar el cumplimiento o no de las metas y objetivos del indicador. En el caso de la Fase de Seguimiento y Control, esta verificación debe realizarse en acuerdo con el órgano ejecutor, con la periodicidad que permita la información disponible. Es decir, si la información contable o presupuestaria se genera cada tres o seis meses, la comparación se realizaría con información trimestral o semestral. Algunos programas presupuestarios se monitorean diariamente, mientras que otros cada semana o a fin de mes.
- Indagar o investigar mediante entrevistas o cuestionarios cuáles son las razones que causan las diferencias o desviaciones entre resultados y los indicadores seleccionados;
- Documentar las observaciones o comentarios del seguimiento, utilizando, en lo posible, la siguiente clasificación:
 - Avances: en qué medida se han logrado o están logrando los resultados esperados;
 - Obstáculos y facilitadores: qué situaciones o circunstancias impiden el avance y cuales los facilitan;
 - Producción de resultados: verificar si se están entregando los productos o produciendo los efectos o resultados tal como fueron planeados y si hay avance o retroceso;
 - Cooperación de partes involucradas: mencionar si existe colaboración, cooperación o sincronización entre los responsables del programa.
- Preparar un informe sobre las diferencias entre el avance físico y financiero de los indicadores y los resultados logrados;
- Evaluar la posibilidad de usar la ficha técnica del programa presupuestario en lugar de un informe detallado, siempre y cuando la ficha contenga la información necesaria y suficiente para el seguimiento y posteriormente pueda ser usada para la evaluación;
- Usar esta información para el proceso de evaluación que se aplique y eventualmente para el sistema de rendición de cuentas que se prepare por el órgano ejecutor;
- Garantizar que los administradores responsables de los programas presupuestarios y sus superiores usen la información que generan las actividades de monitoreo o seguimiento.

El *control* será para verificar la razonabilidad del gasto público correspondiente al presupuesto de egresos, por lo que se propone distinguir los conceptos de seguimiento y control, donde el seguimiento verifica la parte y el control verifica el todo. La unidad de análisis para el seguimiento sería entonces la MIR de cada programa presupuestario y la unidad de análisis para el control sería el gasto público total expresado en el presupuesto de egresos.

En el Gobierno del Distrito Federal la fase de control se lleva a cabo mediante la intervención de varias instituciones, por ejemplo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. De hecho, la fase de control se integra con intervenciones internas que realizan instituciones del propio Gobierno del Distrito Federal como la propia Secretaría de Finanzas y la Contraloría General del Distrito Federal, e intervenciones “externas” que corresponderían a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a la Contaduría Mayor de dicha asamblea, que a nivel federal serían la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Auditoría Superior de la Federación, y en general, los auditores y evaluadores externos.

Las fases de seguimiento y control deben producir informes sobre el comportamiento de indicadores que permitan la toma de decisión oportuna de desviaciones positivas o negativas, lo que conformará la base para que los programas presupuestarios sean evaluados adecuadamente.

Evaluación y rendición de cuentas

El propósito de la evaluación pública es constatar el cumplimiento de los objetivos y metas planteados en una política, programa o proyecto que justifican su existencia con el fin de obtener información sobre su estructura o funcionamiento sustentada en hechos y no en opiniones, lo que permite sustentar decisiones futuras, dejando de aplicar lo que no dio resultado y fortaleciendo los aspectos que contribuyeron a su éxito.

En el ámbito de la GPR, la evaluación utiliza la información producida por el sistema del PBR y sus MIR para analizar, comparar, formar juicios e interpretar los resultados obtenidos, aprender de ellos, mejorarlos y comunicarlos a las autoridades, organizaciones y habitantes del Distrito Federal, mediante la verificación del cumplimiento o avance de los resultados esperados.

Por ello, para la conformación de un Sistema de Evaluación basado en Resultados del Gobierno del Distrito Federal se sugiere que el mismo esté integrado por las fases de seguimiento, control, evaluación y rendición de cuentas, las cuales forman parte del proceso presupuestario, para lo cual dicho sistema debe contar con los siguientes elementos y acciones:

- 1** Incluir en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente la obligación de la evaluación de todos los programas presupuestarios y su paulatina incorporación a la cuenta pública;
- 2** Diseñar la estructura organizacional o principales actores en el funcionamiento y operación de su sistema de evaluación;
- 3** Definir la creación o asignar la función de evaluación a una unidad;
- 4** Una vez que el programa ha sido seleccionado, el evaluador interno o independiente debe informar al servidor público a cargo del programa sobre la selección y los procedimientos que el evaluador estima llevar a cabo, para ponderar la conveniencia de hablar con colaboradores del programa y, en su caso, asignar algunos colaboradores para apoyar la evaluación.
- 5** Antes de iniciar la evaluación, el evaluador deberá conocer la existencia de la MIR del programa y de toda la información relativa que sea relevante para la evaluación.
- 6** El evaluador aplicará mediante trabajo de gabinete (con información proporcionada) o de campo (con presencia física en el lugar donde se lleva a cabo el programa) una serie de preguntas que le permitan corroborar la lógica vertical y la lógica horizontal de la MIR, en general, la aplicación de la Metodología de Marco Lógico. La verificación del grado de cumplimiento o avance de los resultados esperados es una parte medular; las preguntas dependerán del programa al que esté sujeto y los objetivos específicos del evaluador. Para ello, el evaluador deberá buscar las fuentes de información suficientes y necesarias para realizar un informe de calidad basado en la ética, la independencia, la imparcialidad y el mejor esfuerzo para desempeñar su papel profesional.

Componente IV. Difusión

En este componente, con los recursos asignados, se contrataron servicios de consultoría para generar diferentes mecanismos que apoyaran la difusión de los resultados en el establecimiento del PBR en la Administración Pública del Distrito Federal como modelo de gestión administrativa de carácter innovador.

Publicación de un sitio web

Las tecnologías de la información y comunicación forman parte de nuestra vida cotidiana, y están transformando la manera común o tradicional de realizar nuestras actividades. Ante dicha situación, el Gobierno del Distrito Federal no ha permanecido ajeno a esta tendencia, ya que a lo largo de los años ha impulsando un uso intensivo de dichas herramientas para agilizar sus procesos administrativos, reducir costos y brindar un servicio expedito a sus ciudadanos. Por dichas razones y con el propósito de establecer un contacto cercano y directo con sus habitantes, a unos cuantos clics, el gobierno de la

ciudad ha impulsado la creación de portales de internet, en los cuales, utilizando un lenguaje sencillo, informa sobre los resultados de las acciones que lleva a cabo, brindando los elementos que permiten a los usuarios procesar la información contenida en ellos.

Por ello, con el objeto de difundir de forma permanente los avances en la implementación del PbR en el Gobierno del Distrito Federal se creó dentro del portal de la Secretaría de Finanzas un espacio con información sobre esta herramienta, cuyo contenido se redactó con un lenguaje claro y amigable para que sus visitantes puedan acercarse con facilidad a este tema.

Ilustración 1. Página web del PbR



Gobierno del Distrito Federal
Secretaría de Finanzas



Nos movemos
por resultados.

El Presupuesto basado en Resultados en el Distrito Federal.



¿Qué es el Presupuesto basado en Resultados?





Marco Conceptual



Normatividad



Avances del PbR



Sitios de Interés



Preguntas Frecuentes

BIENVENIDO

Te damos la bienvenida a nuestro espacio dedicado a darte a conocer los trabajos que la Secretaría de Finanzas ha realizado para implementar el Presupuesto basado en Resultados en el Distrito Federal. Aquí te presentamos los avances y las acciones que ha emprendido el Gobierno de la Ciudad desde hace varios años para mejorar sustancialmente la calidad del gasto público. Así estamos fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas, siempre con el interés de dar una respuesta efectiva a las necesidades y demandas de la ciudadanía. Te invitamos a conocer estos trabajos y participar.



Gestión para Resultados
Presupuesto basado en Resultados
Sistema de Evaluación basado en Resultados

INTRODUCCIÓN

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) es un procedimiento innovador de asignación de recursos que está siendo implementado por el gobierno del Distrito Federal, dentro de una metodología más amplia llamada Gestión para Resultados. El PbR consiste, básicamente, en asignar recursos a los proyectos y programas públicos, con base en resultados medibles. Para ello, se apoya en un Sistema de Evaluación basado en Resultados (SEbR) alimentado por un conjunto de indicadores, creados a la medida de nuestra ciudad. El PbR es una herramienta que nos beneficia a todos, porque promueve la Transparencia, la Rendición de Cuentas y al final de todo: los buenos Resultados.



La importancia del PbR en el Distrito Federal

Ciudad de **vanguardia**





Fuente: <<http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/index.php>>

66

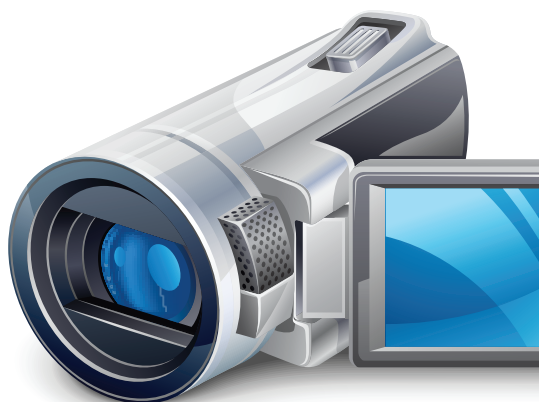
Al contar con una página web sobre la implementación del PBR en el Gobierno del Distrito Federal se:



- 1 Despierta el interés de la ciudadanía por conocer la iniciativa;
- 2 Invita a conocer con detalle sus alcances y beneficios;
- 3 Estimula el interés por conocer y profundizar en el tema del PBR;
- 4 Comunica la importancia de este avance que coloca al Gobierno del Distrito Federal a la vanguardia en la optimización de la inversión de los recursos públicos para beneficio de la ciudadanía;
- 5 Facilita el acceso de la información relacionada con su implementación, para ser comprendida por amplios sectores de la población al ser clara, sencilla y didáctica.

Video en alta definición

Durante los trabajos realizados en el marco del convenio se realizó un *spot* o video publicitario en alta definición, en español e inglés, con tres objetivos principales:



- 1 Promover y resaltar las ventajas de contar con una GpR, el significado del cambio de perspectiva en la cadena de resultados y difundir los avances que se han tenido en la implementación del PBR;
- 2 Comunicar cómo esta nueva forma de gestión modifica la cultura de trabajo;
- 3 Mostrar los logros que provoca esta nueva filosofía y hacer énfasis en el compromiso del gobierno por brindar más y mejores resultados a la población de la Ciudad de México.

Difundir las ventajas que representa la adopción del PBR para los residentes del Distrito Federal es relevante para puntualizar la trascendencia de un modelo de gestión administrativa que se centra en la creación de valor público. También se busca que los servidores públicos se identifiquen con el mensaje y adopten el compromiso de capacitarse en el tema, ya que el capital humano es el elemento fundamental para avanzar en su implementación y consolidar su operación.

El *spot* publicitario en inglés permite aprovechar foros internacionales para difundir los avances que se han tenido en la implementación del PBR, fortaleciendo el compromiso del gobierno de la ciudad para desarrollar y proyectar una nueva cultura de trabajo orientada a la producción de resultados, sensible, además, a las peticiones de sus ciudadanos.

Componente V. Unidad de Programación Estratégica

La Unidad de Programación Estratégica se integró por un grupo de servidores públicos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal liderados por un coordinador general contratado con recursos del convenio, con la finalidad de reforzar la capacidad técnica y administrativa de la institución y articular los procedimientos derivados del Programa GDF-BID con el de todas las áreas de la misma que participaron en su ejecución. Gracias a su intervención en dicho proyecto y a la experiencia de cada uno de

sus miembros se facilitó la definición y el trazo del plan de acción para impulsar la implementación de la GPR en el Gobierno del Distrito Federal.



Componente VI. Auditoría y Evaluación

Auditoría

El BID estipula que todas las operaciones que financie, ya sean 1) préstamos o 2) cooperaciones técnicas, deberán ser auditadas con la finalidad de asegurar que los fondos de las operaciones con financiamiento sean utilizados únicamente para los propósitos para los cuales fueron contratados. La realización de la auditoría se comprometió en el convenio de préstamo firmado entre el BID y el Gobierno del Distrito Federal. La auditoría deberá apegarse a los Términos Generales de Referencia Aplicables a Auditorías de proyectos financiados por el BID y ejecutados por organismos que no son del Gobierno Federal (TGR-NGF).

Para dar cumplimiento a este requisito, el BID requiere que el Gobierno del Distrito Federal presente estados financieros auditados del proyecto, para que las firmas de auditores externos emitan una opinión sobre la razonabilidad y veracidad de la información presentada en los estados financieros, y su apego a los requisitos de información del BID. Asimismo, el auditor externo verificará los criterios de elegibilidad del gasto y su debida documentación ante el BID, de conformidad con normas establecidas en el contrato/convenio; normas de información financiera; leyes fiscales y laborales, y el ámbito de actuación legal, jurídico, normativo y técnico del ejecutor.

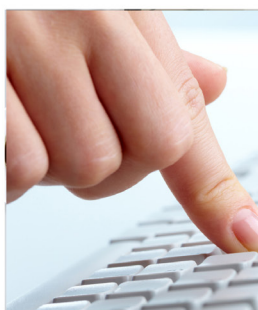
Como resultado final de la auditoría, la firma de auditores externos integrará el Cuaderno de auditoría, el cual incluirá los siguientes documentos:

- Estados Financieros del Proyecto:
 - Dictamen del auditor;
 - Estados financieros y sus notas (preparadas por el ejecutor).
- Informe sobre el estudio y evaluación al control interno del proyecto;
- Carta de observaciones:
 - Cédulas de observaciones;
 - Cédula del estado actual que guardan.



Evaluación

El objeto de la contratación de los servicios de consultoría en esta materia es realizar una evaluación integral a las actividades generales derivadas del Programa GDF-BID, para mostrar los resultados que tales actividades arrojaron de cara al cumplimiento de los objetivos y metas fijados al inicio de su ejecución.



Los resultados de la evaluación corroboran que las actividades comprometidas por los consultores en los términos de referencia de sus respectivos contratos, se ejecutaron en tiempo y forma, fomentando el cumplimiento de los objetivos y metas trazados para la implementación del PBR en el Gobierno del Distrito Federal.

Del análisis integral del reporte derivado de esta consultoría, son de mencionar las recomendaciones que se hacen relacionadas con el Sistema de Información de Evaluación del Desempeño, consistentes en definir las reglas para generar calidad en la información requerida para la correcta operación de dicho sistema de información, así como en la necesidad de abrir espacios y foros para adecuar y mejorar procedimientos, compartir información e intercambiar experiencias, no sólo en relación con cuestiones operativas sino también en cuanto a los resultados de los programas.

Como se menciona a lo largo de este apartado, correspondiente a las acciones realizadas en el marco del Programa GDF-BID, el trabajo de los consultores facilitó al Gobierno del Distrito Federal trazar la ruta a seguir para modificar su modelo de gestión administrativa mediante la implementación de la GPR y el PBR con sus respectivas herramientas: Metodología de Marco Lógico y Sistema de Evaluación del Desempeño, de manera que se desplegó así un cúmulo de actividades concatenadas entre sí gracias a las cuales se ha avanzado en el cumplimiento de dicho objetivo.

De igual manera, las consultorías brindaron elementos metodológicos, ampliamente explicados en este apartado, que permitieron a la Secretaría de Finanzas apuntalar un programa de mediano y largo plazo para consolidar la adopción de la GPR en el Gobierno del Distrito Federal, cuyos temas son el foco central de los siguientes apartados.

VI. Acciones en el marco de la implementación del PbR

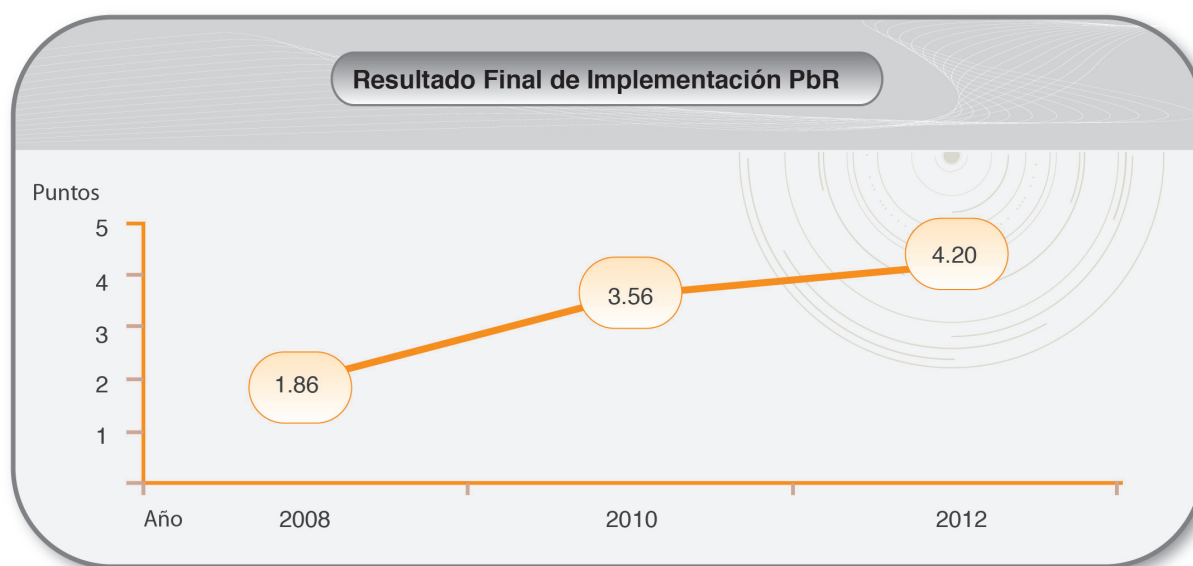
Como se comentó en el capítulo anterior, las acciones realizadas en el marco del Programa GDF-BID sentaron las bases para la implementación del PbR; por ello, con el propósito de alentar la consolidación de dicho modelo de gestión administrativa en el Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Finanzas ha realizado esfuerzos adicionales al convenio para realizar, en el menor tiempo posible, todas las etapas necesarias para su completa adopción.

Para medir el avance que el gobierno de la ciudad ha tenido en la implantación de la GpR y el PbR ha utilizado el diagnóstico del Prodev que, como ya se señaló, analiza la capacidad del gobierno en cinco áreas clave:

1. Planificación Estratégica;
2. Presupuesto por Resultados;
3. Gestión Financiera, Auditoría y Adquisiciones;
4. Gestión de Programas y Proyectos;
5. Monitoreo y Evaluación.

La primera evaluación, utilizando la citada metodología, se realizó en 2008, mientras que la segunda se realizó en 2010 en el marco del Programa GDF-BID, y la tercera y última se llevó a cabo en octubre 2012, obteniendo los siguientes resultados:

Gráfica 3. Avance en la implementación del PbR en el Gobierno del Distrito Federal



Fuente: Diagnóstico de capacidades institucionales de gestión para resultados 2012

Como se aprecia en la Gráfica 3, en 2008 se obtuvo una calificación de 1.86 puntos en una escala de 0 a 5; en el diagnóstico aplicado en 2010 se obtuvo una calificación de 3.56, mientras que en 2012 el resultado fue de 4.20, por lo cual, desde la primera evaluación hasta la última, existe un avance de 84%. Los principales cambios positivos se dieron gracias a la creación de la *Dirección de Gestión basada en Resultados* en 2011, que a través de diversos mecanismos ha dado seguimiento a la implementación de actividades vinculadas a la medición del ejercicio de los recursos públicos, así como al desarrollo de sistemas de seguimiento que ayuden a medir el cumplimiento de objetivos trazados por el Gobierno del Distrito Federal.

En conclusión, el Distrito Federal ha dado pasos agigantados en la implementación del PbR, que se verá favorecida con la institucionalización de mecanismos de seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las instituciones públicas, así como mediante el diseño de indicadores de desempeño transversales.

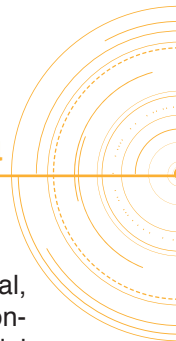
Además de los avances que se han generado en la implementación del PbR en el Gobierno del Distrito Federal para lograr su consolidación es necesario trabajar en cinco grandes temas.

Diagrama 8. Implementación del PbR en el Gobierno del Distrito Federal



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

VI.1. Planeación Estratégica



La planeación es un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal, que permite la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Está cimentada en principios que impulsan el progreso de la vida democrática de sus habitantes, el fomento del desarrollo social y económico, y el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales.

Es mediante el Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, como se promueve la participación organizada y responsable de la ciudadanía y grupos sociales que contribuyan a la solución de problemas de interés general y coadyuven con las autoridades en el proceso de planeación del desarrollo. Éste se encuentra integrado por autoridades y órganos responsables del proceso de planeación y cuenta con la participación social y ciudadana expresada en el Consejo de Planeación. También se rige por las normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emiten para la ejecución de la planeación.

La Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal es el instrumento normativo en que se fundamenta el Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México y del cual deriva el PGDDF, documento rector que contiene las directrices generales del desarrollo social y económico, y del ordenamiento territorial de la ciudad, con proyecciones y previsiones a largo plazo, es decir, a veinte años.

El PGDDF establece el rumbo de acción de la administración pública de la ciudad. Las organizaciones administrativas de su gobierno deben llevar a cabo la planeación, programación y presupuestación de sus acciones conforme a los lineamientos que establece e informar sobre su desempeño. Dicho programa está organizado en ejes estratégicos en los que convergen las atribuciones y facultades de las instituciones de la Administración Pública del Distrito Federal; es decir, es el eje rector de la articulación de la gestión gubernamental, en donde se refieren los objetivos, las estrategias y las líneas de política que señalan las acciones que habrán de ordenarse en los respectivos programas sectoriales, especiales, institucionales, delegacionales y parciales, que forman parte del proceso de planeación.

Existen también los *programas delegacionales* instrumentos de planeación con proyecciones y previsiones a veinte años, que contienen las directrices generales del desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial de las delegaciones. Los *programas parciales* derivan de las estrategias establecidas en los programas delegacionales y se aplicarán en las zonas específicas que requieran un tratamiento especial por sus características económicas, sociales o territoriales. Los programas de mediano plazo a los que alude la Ley de Planeación, además de los parciales, son los sectoriales, institucionales y especiales, que conforme a lo dispuesto en dicha ley tienen las siguientes características:

- Los *programas sectoriales* son documentos en los que se desagregan, en objetivos y metas de mediano plazo, los lineamientos contenidos en el PGDDF. Éstos regirán en cada materia específica de desarrollo las actividades del sector administrativo que corresponda. Tienen una vigencia de seis años.
- Los *programas institucionales* desagregan en objetivos y metas de mediano y corto plazo las políticas contenidas en el programa sectorial correspondiente, con una vigencia de seis años.
- Los *programas especiales* comprenden las prioridades del desarrollo integral de las entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, fijadas en el PGDDF, que requieran atención singular, así como las actividades relacionadas con dos o más dependencias o delegaciones. Su vigencia se estipula en el propio programa.

Un programa especialmente relevante es el *Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal*, mediante el cual se despliegan y concretan las líneas definidas por el PGDDF. El desarrollo social es la razón fundamental de este gobierno; es mediante él que se combate la pobreza, la discriminación y la inequidad por ser circunstancias que reducen las opciones de vida de la población. El Programa de Desarrollo Social tiene sustento en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, la más completa y avanzada del país, puesto que incentiva el cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y concibe la política social como una iniciativa de largo plazo que promueve y garantiza el cumplimiento de los derechos universales de sus habitantes, con un enfoque particular en alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social.

Además de los citados programas de mediano plazo, existen los programas de corto plazo: *el Programa Operativo de la Administración Pública y los Programas Operativos Anuales*. En el primero se cuantifican los objetivos y metas previstos en el PGDDF, los programas de mediano plazo y los delegacionales para la asignación de los recursos presupuestales, y comprende la actividad conjunta de la administración pública local; su vigencia es de tres años, aunque sus previsiones y proyecciones pueden abarcar un periodo mayor. Los Programas Operativos Anuales son elaborados por las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones del Distrito Federal para llevar a cabo las acciones que derivan del PGDDF.

Los programas de mediano plazo y los programas delegacionales son, precisamente, los instrumentos que sirven de base para integrar los anteproyectos de los presupuestos anuales que elaboran las citadas instituciones públicas, debiendo por ello ser congruentes con la planeación y programación previas.

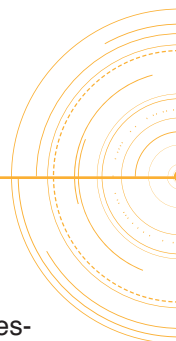
Conforme a estos instrumentos de planeación se programa la ejecución de las acciones gubernamentales, mediante las cuales se atienden las aspiraciones y necesidades de los habitantes de la Ciudad de México y se respetan sus derechos. El objetivo primordial del Gobierno del Distrito Federal es establecer lazos estrechos con la gente y fomentar una democracia participativa, con la firme decisión de llevar a cabo sus acciones de manera transparente y rendir cuentas claras sobre su actuación.

Para robustecer el sistema de planeación estratégica en el Gobierno del Distrito Federal, orientándolo hacia el cumplimiento de una estructura basada en resultados, existen avances importantes en la creación del Reglamento de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, en cuyo anteproyecto se busca:

- El óptimo funcionamiento e interrelación del Consejo y Comité de Planeación;
- La elaboración de los programas de mediano plazo y delegacionales;
- Lograr la identificación clara de todos los programas de gobierno, y
- La inclusión de nuevos principios y definiciones que serán fundamentales para la adecuada vinculación, normativa y funcional, de las materias de planeación con las de programación y presupuestación por resultados; para ello se deben tener en cuenta las evaluaciones de los programas del Gobierno del Distrito Federal lo que generará un círculo virtuoso de retroalimentación.

Una vez descritos los pilares y mecanismos de planeación estratégica del Distrito Federal, es necesario hacer énfasis en que los fines de los programas presupuestarios que administran las instituciones públicas deben estar alineados con los objetivos de largo y mediano plazo, ya que es la única manera de asegurar la consecución de los objetivos del gobierno y, por consiguiente, que las demandas y exigencias de sus habitantes se cumplan, generando resultados que transformen su entorno social para incrementar así su calidad de vida. Desde luego, los programas presupuestarios deben ser congruentes también con la misión, visión y objetivos estratégicos de las instituciones que los gestionan, lo que se perfeccionará con la creación de la categoría de programa presupuestario de la cual se habla más adelante.

VI.2. Programación y Presupuestación



El presupuesto es un reflejo de las prioridades económicas y sociales del gobierno en el que se establece cómo se obtendrán los recursos y en qué serán gastados. Es una herramienta fundamental mediante la cual los gobiernos instrumentan sus planes de acción y programas públicos para satisfacer las necesidades de su población.

El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal se refiere al gasto público; comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, responsabilidad patrimonial, así como pagos de pasivo o deuda. Por lo tanto, el presupuesto de egresos es una herramienta de planeación que le permite al Gobierno del Distrito Federal hacer un cálculo anticipado de sus gastos y programar el cumplimiento de los objetivos y metas que derivan de sus planes estratégicos.

Las Unidades Responsables del Gasto del Gobierno del Distrito Federal son los Órganos Autónomos y de Gobierno, dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, y cualquier otro órgano o unidad que realice erogaciones con cargo al presupuesto de egresos, por ejemplo:

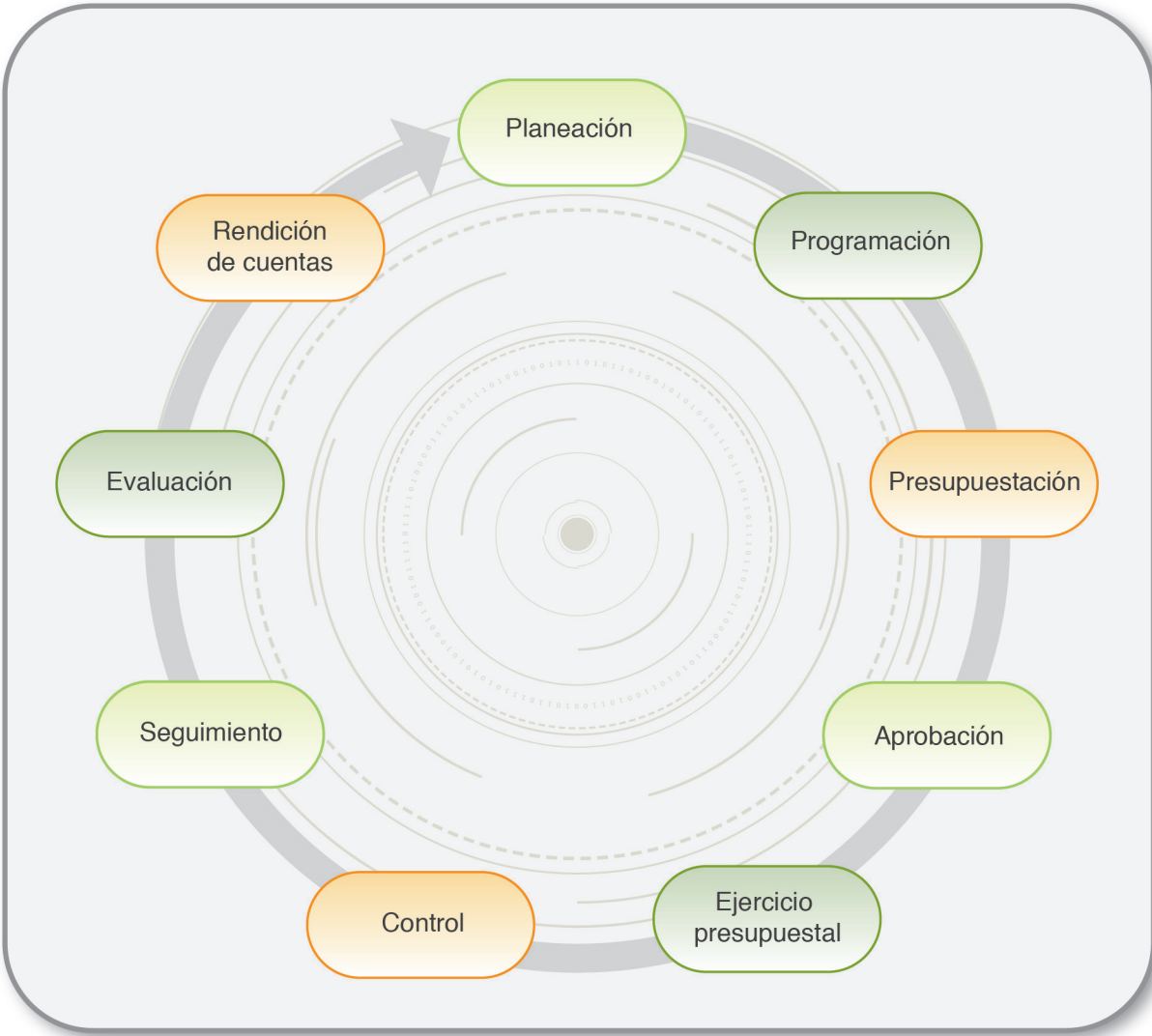
- Órganos autónomos, como la Comisión de Derechos Humanos e Instituto Electoral del Distrito Federal;
- Órganos de gobierno, como la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia;
- Dependencias, Secretaría de Finanzas;
- Órganos desconcentrados, como el Sistema de Radio y Televisión Digital del Gobierno del Distrito Federal y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México;
- Delegaciones, como la Cuauhtémoc y Benito Juárez;
- Entidades, como el Sistema de Transporte Colectivo Metro e Instituto de Vivienda del D. F.

El ciclo o proceso presupuestario comprende una serie de fases que tradicionalmente se refieren como: programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación. En el caso del Distrito Federal, acorde con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal (LPGEDF), el proceso presupuestario debe cumplir con las siguientes etapas:

Cuadro 16. Etapas del proceso presupuestario conforme a la LPGEDF

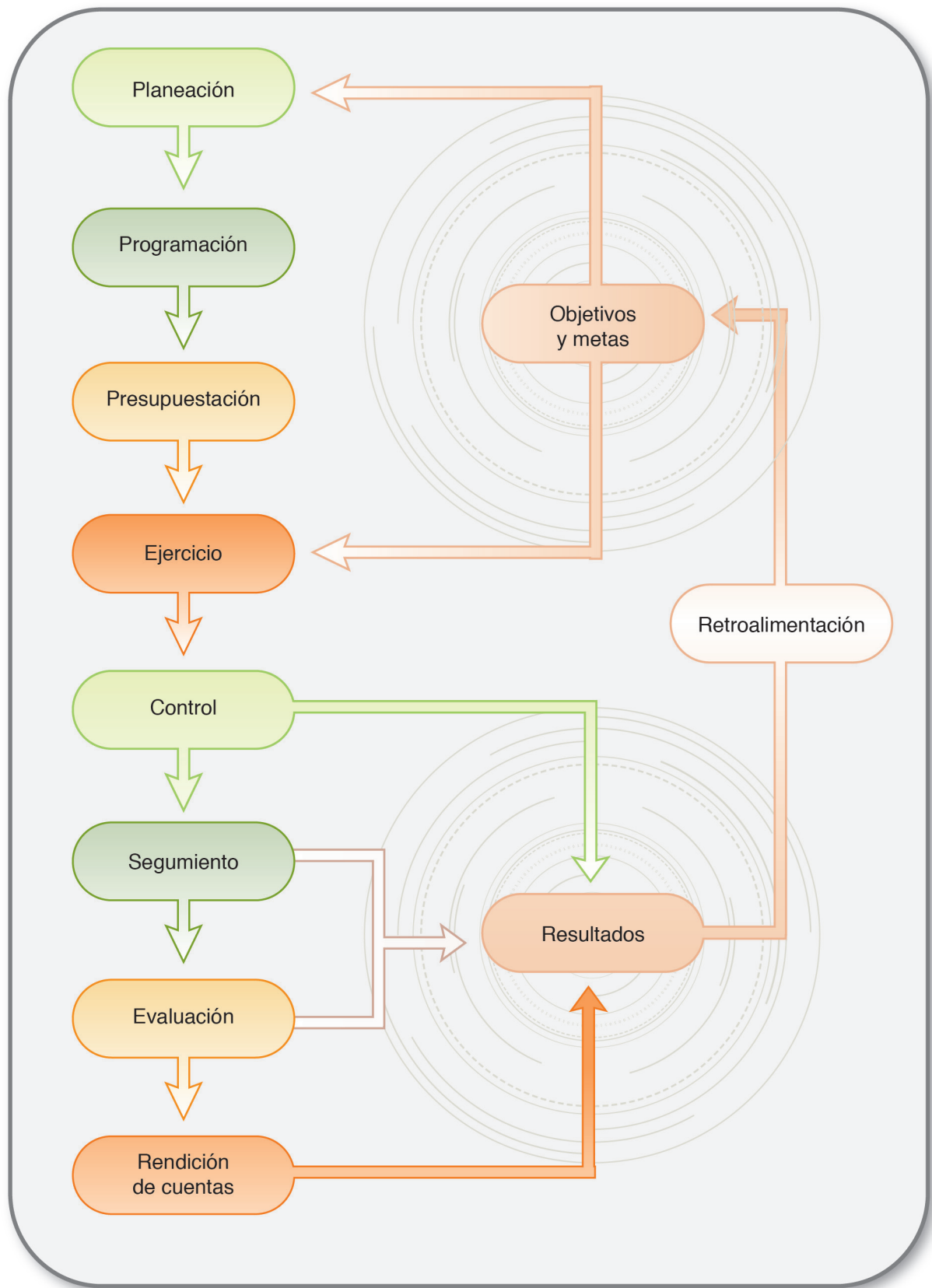
Etapas	Fundamento
a) Planeación-programación-presupuestación	Artículos 16, 24, 25, 34,35 y 36
b) Aprobación	Artículo 4
c) Ejercicio	Artículos 21 y 43
d) Control y seguimiento	Artículos 47, 48, 49, 50, 51, y los correspondientes al Libro Segundo
e) Evaluación y rendición de cuentas	Artículos 135 y 136

Diagrama 9. El proceso presupuestario en el Gobierno del Distrito Federal



Con el propósito de generar resultados, mediante la implementación del PBR se deben modificar los procedimientos internos de las instituciones que inciden en las distintas etapas del ciclo presupuestario, entendido este último como el conjunto de fases continuas y relacionadas entre sí que permiten administrar el gasto público, que conducen a una continua retroalimentación y una mejora en la gestión de los recursos presupuestarios.

Diagrama 10. Ciclo de retroalimentación mediante la implementación del PBR



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

Adecuación de la estructura programática

La clave presupuestaria, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, es el conjunto de elementos codificados que permiten organizar y sistematizar la información presupuestal contenida en el Decreto de Presupuesto de Egresos que identifica la naturaleza y destino de los recursos autorizados a las Unidades Responsables del Gasto, el instrumento mediante el cual se registran las operaciones derivadas de la gestión presupuestal que se desarrollan durante el ejercicio fiscal correspondiente. Se estipula también en dicho cuerpo normativo que la estructura, las modificaciones y elementos de la clave presupuestaria serán determinados por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. Los elementos que integran la estructura de la clave presupuestaria se agrupan en las siguientes clasificaciones generales:

- a. Estructura por resultados;
- b. Estructura administrativa;
- c. Clasificación funcional;
- d. Clasificación económica;
- e. Proyecto de inversión.

En 2012 las modificaciones en la clave presupuestaria se realizaron principalmente en la estructura por resultados, en virtud de las obligaciones establecidas en el Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto (finalidad, función y subfunción) expedido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac). La estructura que presentó la clave presupuestaria para ese ejercicio es la siguiente:

Cuadro 17. Estructura de la clave presupuestaria para el ejercicio fiscal 2012

				CENTRO GESTOR				ÁREA FUNCIONAL				FONDO	POSICIÓN PRESUPUESTAL				PROGRAMA PRESUPUESTARIO			
Estructura por Resultados (ER)				Estructura Administrativa				Clasificación Funcional		ER	Clasificación Económica								Proyecto de Inversión	
Eje Vertiente de Gasto Resultado Subresultado				Año Sector Subsector Unidad Responsable				Finalidad Función Subfunción		Actividad Institucional	Tipo de Recurso Fuente de Financiamiento Partida		Origen del Recurso		Tipo de Gasto Dígito Identificador		Destino de Gasto	Número de Proyectos para los capítulos 5000 y 6000		
EJE	VG	R	SR	A	S	SB	UR	FI	F	SF	AI	TR	FF	PTDA	OR	TG	DI	DG	PY	
1	2	2	2	1	2	2	2	1	1	1	3	1	2	4	1	1	1	2	9	
				Estructura Corta																
Estructura Ampliada																				

Fuente: Manual de programación-presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos 2012

El hilo conductor que permite optimizar los recursos es la congruencia que debe vincular a los programas con la asignación del gasto al momento de la elaboración del presupuesto público. Hasta 2012, como puede observarse, la estructura programática y su expresión en la clave presupuestaria del Gobierno del Distrito Federal no integraban la categoría *programa presupuestario*, lo que dificultaba articular la planificación con la programación de acuerdo con los programas de gobierno. Un presupuesto clasificado con base en programas es fundamental para avanzar en un pbr; por esto, uno de los objetivos principales de la Secretaría de Finanzas consiste en establecer el programa presupuestario como el eje de la programación y presupuestación de la Administración Pública del Distrito Federal, a fin de que como herramienta financiera-presupuestaria permita vincular el proceso de asignación de recursos con los programas y políticas contenidos en el PGDDF, para lograr que la asignación del gasto se realice en función del cumplimiento de los objetivos a largo y mediano plazo. Dentro de tales directrices, es de especial importancia la congruencia que debe existir entre los programas y objetivos de desarrollo con la asignación de recursos. Por lo tanto, resultó impostergable dotar al esquema de

gestión del desempeño de las herramientas adecuadas para sistematizar la información en aras de que ésta resulte veraz y oportuna para la toma de decisiones.

La introducción de la categoría *programa presupuestario* está relacionada con la aplicación de la Metodología de Marco Lógico, que se ve reflejada, principalmente, en la MIR. La aplicación de la Metodología de Marco Lógico mejora el diseño y la lógica interna de los programas presupuestarios; obliga a definir sus objetivos, indicadores y metas —sintetizados en la MIR—; facilita la evaluación de sus resultados y coadyuva a estandarizar el lenguaje entre los actores que intervienen en los procesos de planeación y de presupuestación, fomentando una comunicación clara. Por las razones expuestas, en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2013 se incorporó la categoría de programa presupuestario en la estructura programática, con la finalidad de identificar claramente los programas incluidos en el presupuesto para alinearlos de manera eficiente con los objetivos del PGDDF y demás instrumentos de planeación.

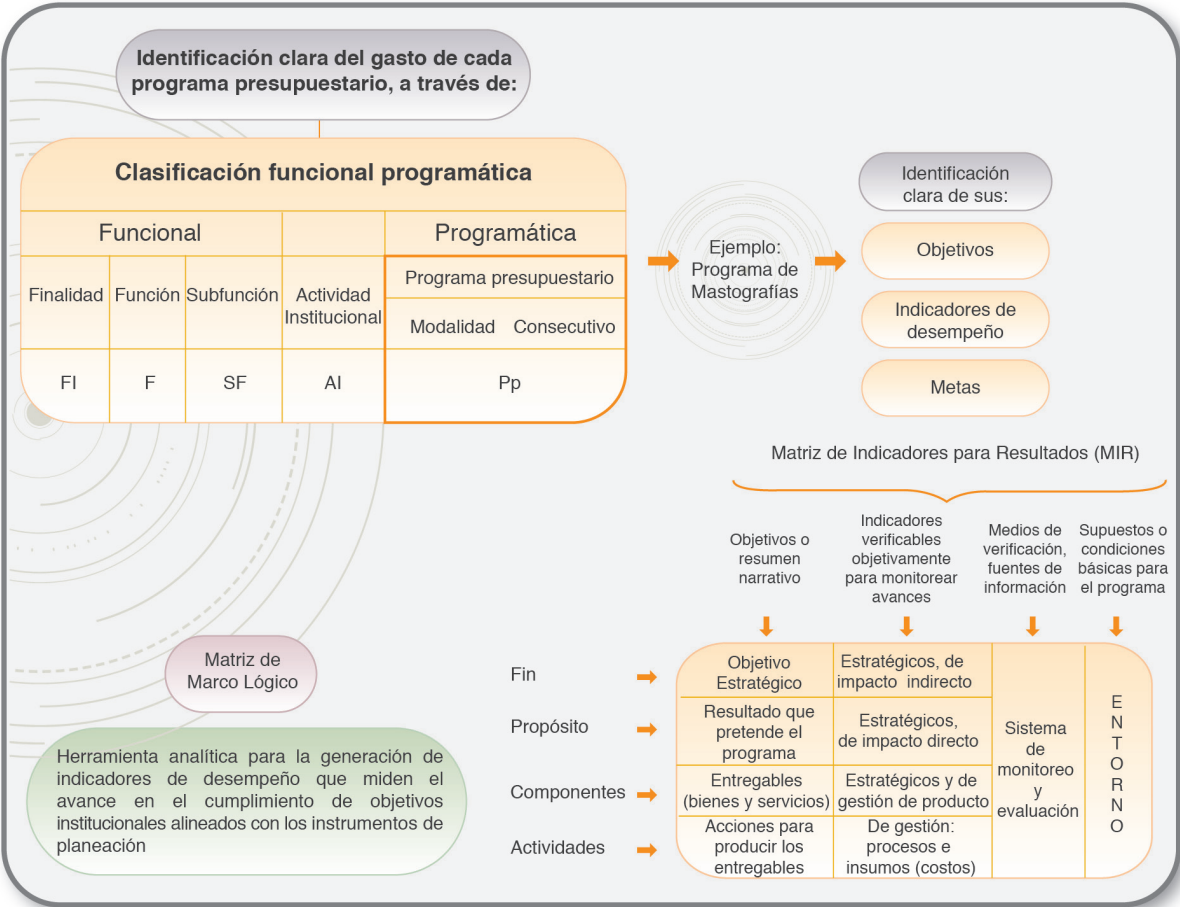
Cuadro 18. Estructura de la clave presupuestaria para el ejercicio fiscal 2013

				CENTRO GESTOR				ÁREA FUNCIONAL				FONDO	POSICIÓN PRESUPUESTAL				PROYECTO DE INVERSIÓN			
Estructura por Resultados (ER)				Estructura Administrativa				Clasificación Funcional		ER	Programa Presupuestario	Estructura Económica						Proyecto de Inversión		
Eje	Vertiente de Gasto			Año	Sector	Subsector	Unidad Responsable	Finalidad	Función	Subfunción	Actividad Institucional	Modalidad y Número Consecutivo	Tipo de Recurso	Fuente de Financiamiento	Partida	Origen del Recurso	Tipo de Gasto	Dígito Identificador	Destino de Gasto	Número de Proyectos para los capítulos 5000 y 6000
	Resultado	Subresultado																		
EJE	VG	R	SR	A	S	SB	UR	FI	F	SF	AI	PP	TR	FF	PTDA	OR	TG	DI	DG	PY
1	2	2	2	1	2	2	2	1	1	1	3	4	1	2	4	1	1	1	2	9
				Estructura Corta																
Estructura Ampliada																				

Fuente: Manual de programación-presupuestación para la formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2013

Durante el ejercicio presupuestario 2013, los primeros programas en incorporarse a esta categoría son los programas integrantes del Programa de Equidad en la Ciudad (PEC), derivado del alto impacto social que tienen en la ciudadanía del Distrito Federal. El PEC integra un conjunto de acciones orientadas principalmente a atender a los grupos que habitan en zonas de mediana, alta y muy alta marginación por medio de apoyos económicos, de alimentación, salud, vivienda y educación. Entre otros, incluye los programas para la atención de adultos mayores, de mastografías y entrega de uniformes y útiles escolares. Con la introducción de los programas del PEC en la categoría de programa presupuestario de la estructura programática se podrán identificar, de manera sencilla y clara, los recursos vinculados al cumplimiento de metas de cada uno de los programas que lo integran, lo que facilitará su seguimiento y monitoreo a través de los indicadores de desempeño generados bajo la Metodología de Marco Lógico.

Diagrama 11. Vinculación de la adecuación a la estructura programática con la Metodología de Marco Lógico



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

Metodología de Marco Lógico

La Metodología de Marco Lógico es una herramienta de planeación que se basa en la estructuración y solución de problemas, enfocada a lograr resultados significativos y tangibles. Con esta herramienta es posible analizar en forma sistemática y lógica los objetivos de un programa, así como identificar los factores externos que pueden influir en el cumplimiento de sus objetivos. También permite mejorar el diseño y la forma en la que se analizan los programas presupuestarios, definiendo sus objetivos, indicadores y metas, los cuales se sistematizan en la MIR. Asimismo, ayuda a que los actores que participan en esta etapa tengan una comunicación adecuada en el proceso de planeación y elaboración del presupuesto. El resultado de aplicar la Metodología de Marco Lógico es la integración de una MIR, comúnmente conocida como Matriz de Marco Lógico, con base en las siguientes etapas:

- 1 **Definición del problema e identificación de involucrados.** Se identifican de manera clara y objetiva las demandas sociales, las oportunidades de desarrollo y los problemas prioritarios que se deben atender mediante la acción gubernamental. Una vez que se define el problema, se establece la población objetivo o área de enfoque que lo enfrenta, su magnitud y los actores que intervienen en la ejecución del programa (autoridad y/o instituciones), así como los posibles afectados por la ejecución del mismo. Cada uno de los actores debe ser identificado con sus necesidades, intereses y expectativas en relación con el programa, de igual modo que las medidas para incorporarlos en la solución del problema.
- 2 **Análisis del problema.** Una vez que se ha definido el problema, se analizan su origen, comportamiento y consecuencias con base en los hallazgos de un diagnóstico previo que contenga evidencia cuantitativa y cualitativa, a fin de establecer las causas, efectos, dinámica y tendencias de cambio. En un esquema tipo árbol, el problema es el tronco, las causas son las raíces, y los efectos la copa, expresados estos últimos en sentido negativo.

3 Análisis del objetivo. En esta sección se define la meta futura, que solventará las necesidades o problemas identificados. Mediante la traducción de causas-efectos en medios-fines (cambio de negativo a positivo), el árbol de problemas se convierte en árbol de objetivos, mostrando de esta manera el cambio que representarán las soluciones que se implementarán.

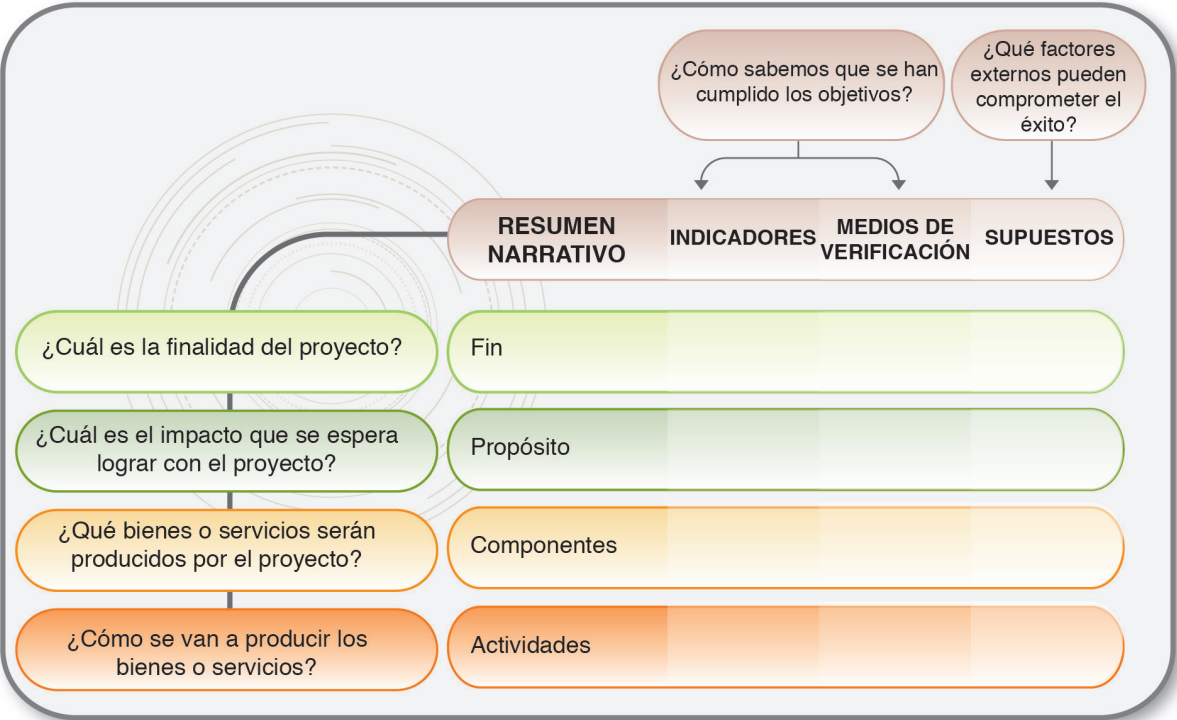
4 Análisis de alternativa. Se analizan y valoran cuidadosamente las opciones de acción más efectivas para lograr los objetivos deseados. Para ello, se seleccionan, dentro del árbol de objetivos, las opciones de actividades y medios que pueden llevarse a cabo con mayores posibilidades de éxito, considerando las restricciones que apliquen en cada caso, particularmente las que incidan en su factibilidad técnica y presupuestaria.

MIR o Matriz de Marco Lógico

Expresa en forma sintetizada la alternativa de solución seleccionada contenida en el programa presupuestario y establece los objetivos, indicadores y medios de verificación, así como los supuestos que puedan constituir riesgos para el éxito del programa. Los elementos de la MIR son:

- 1 Fin.** Indica la forma en que algún programa contribuye al logro de un objetivo estratégico con el que está alineado —por ejemplo, los ejes del PGDDF— y contesta a la pregunta ¿cómo el programa contribuye en el mediano o largo plazo a la solución del problema?
- 2 Propósito.** Es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo sobre la población objetivo o área de enfoque y contesta la pregunta ¿por qué el programa es necesario para los beneficiarios? Es el resultado esperado al final del periodo de ejecución.
- 3 Componentes.** Son los productos o servicios que deben ser entregados a la población beneficiaria durante la ejecución del programa para el logro del propósito definido. Cada uno de los componentes es indispensable para alcanzar el propósito y es el resultado aplicable directamente al programa.
- 4 Actividades.** Son las acciones y recursos asignados para producir cada uno de los componentes.
- 5 Indicador.** Conjunto de datos que ayudan a medir la evolución de un proceso o de una actividad; tiene como propósito generar información sobre los parámetros ligados a las actividades o acciones implantadas.

Cuadro 19. Esquema de la MIR o Matriz de Marco Lógico



Fuente: Curso Taller sobre Presupuesto basado en Resultados UNAM-Gobierno del Distrito Federal

VI.3. Sistema de Monitoreo y Seguimiento

El Sistema de Monitoreo y Seguimiento es una herramienta orientada a la recolección de información que permite conocer el grado de avance que se tiene en la ejecución de un programa de gobierno, mediante su confrontación con la línea base y el resultado de los indicadores de desempeño previamente establecidos. Así se brinda información útil que permite identificar posibles desviaciones respecto a las metas fijadas y tomar las medidas necesarias para reorientar su dirección, además de proporcionar información relevante para llevar a cabo su evaluación.

Las MIR de los programas presupuestarios juegan un papel relevante dentro de este sistema, pues mediante ellas se establecen los indicadores de desempeño que son el punto de referencia para identificar su proximidad respecto al cumplimiento de las metas, que permitirán producir los resultados esperados, y que constituyen la razón de ser del programa de gobierno. Por este motivo, con el uso de las tecnologías de la información y comunicación se automatizará el proceso de monitoreo y seguimiento de dichas MIR, cuyo contenido formará parte de un sistema de información, que permitirá emitir reportes de manera ágil con información clara y concreta sobre los avances en la ejecución de dichos programas, y que a su vez serán la piedra angular para realizar su evaluación.

El conjunto de indicadores de las MIR, generados por la Metodología de Marco Lógico, constituirán el Sistema Integral de Indicadores de Desempeño cuyo seguimiento ofrecerá una visión global de la situación de la administración pública en un momento determinado, en cuanto a la evolución de las actividades que están llevando a cabo las instituciones. De esta manera, será posible compararlas con los objetivos que deben alcanzar, identificar de manera puntual los aspectos que ponen en riesgo su éxito y favorecer una atinada toma de decisiones para modificar su operación.



Sistema Integral de Indicadores de Desempeño (SIID)

Un indicador es un conjunto de datos que ayuda a medir consistente y objetivamente la evolución de un proceso o de una actividad; su propósito es generar información sobre los parámetros ligados a las actividades o acciones implantadas. Por medio del desarrollo de indicadores para cada uno de los

conceptos que contiene una política pública será posible transitar hacia un PBR que mida el desempeño del Gobierno del Distrito Federal y pueda ser evaluado desde una lógica multidimensional que refleje insumos-productos de los programas y la eficacia de los mismos para transformar el entorno social, económico y ambiental de sus ciudadanos.

Por su gran utilidad y por ser el agente básico del monitoreo y seguimiento de un programa gubernamental se han diseñado noventa MIR bajo la Metodología de Marco Lógico, que corresponden al mismo número de programas prioritarios para la ciudad. Dentro de estas matrices están incluidas las correspondientes a los programas del PEC. Este avance en la generación de las MIR implica que cerca de 50% de la totalidad de los programas sociales con reglas de operación en el Gobierno del Distrito Federal podrán ser monitoreados bajo esta metodología. Estas matrices serán las que alimenten el sistema de información —que adelante se describe con mayor detalle—, desarrollado por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, para un adecuado monitoreo, seguimiento y posterior evaluación de los programas de gobierno mediante la Metodología de Marco Lógico.

Además de los indicadores correspondientes a cada uno de los programas públicos, el SIID integrará también los indicadores transversales que enriquecerán el seguimiento de las MIR, y por medio de ellos se medirá el avance que se tiene en la disminución de las brechas de desigualdad que existen en la sociedad.

La transversalidad es una herramienta metodológica que garantiza la inclusión de ciertas perspectivas como ejes integradores en los instrumentos, las políticas y las prácticas de gobierno, que garantiza la incorporación del principio de igualdad en todas y cada una de las funciones de gobierno. Es así que la generación de indicadores transversales estándar, alineados a grupos de actividades institucionales afines, programas presupuestarios vinculados y vertientes de gasto prioritarias del Gobierno del Distrito Federal, resulta imprescindible para la medición objetiva de resultados en las acciones de gobierno relacionadas con el cumplimiento de metas en materia de igualdad de género, derechos humanos, participación ciudadana y medio ambiente.

Aunado a la asignación de recursos, sensibilización y capacitación del personal del gobierno que participa en el proceso presupuestario para la institucionalización de las políticas transversales, el logro de esta última exige hacer uso de indicadores cualitativos y cuantitativos que den cuenta de modificaciones sencillas que a largo plazo representarán cambios relevantes en una cultura social caracterizada por la desigualdad y la discriminación.

Sistema de Información de la Gestión para Resultados (SIGES)

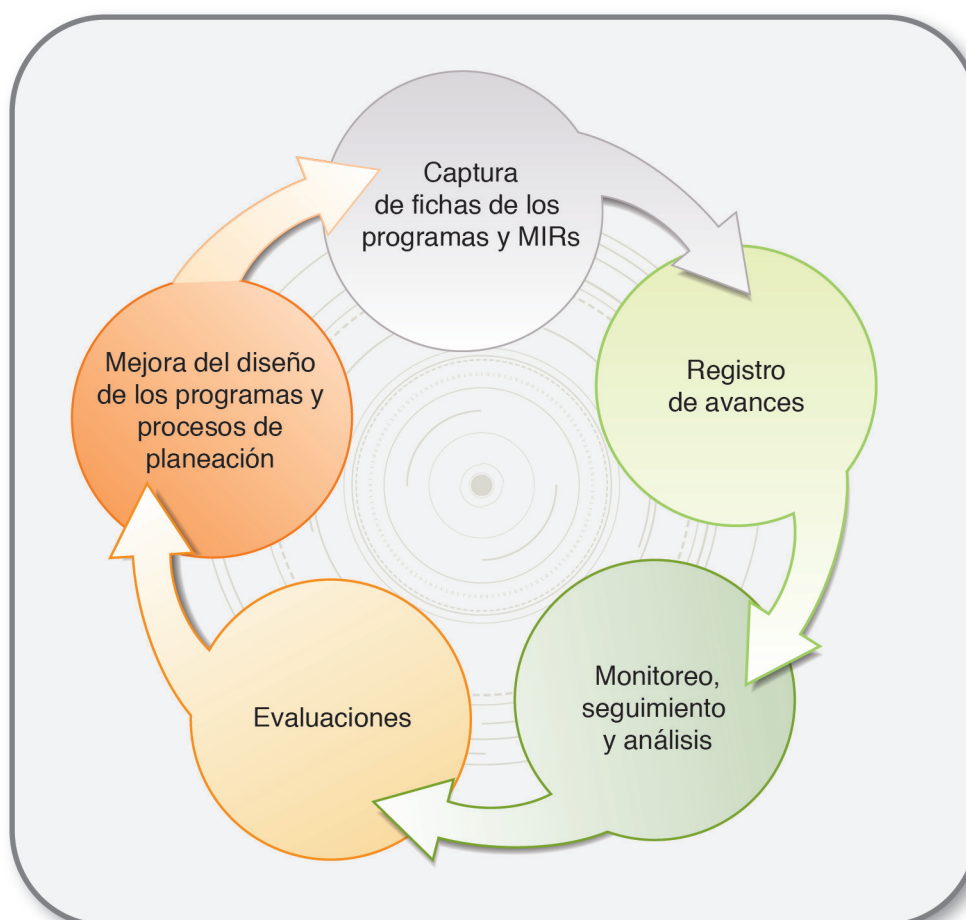
Los cambios radicales que producen las tecnologías de la información y comunicación en la forma en que las instituciones públicas ejecutan sus procesos administrativos internos, mediante la modernización, reducción de tiempos y costos, alentó al Gobierno del Distrito Federal a desarrollar un sistema de información que le permitiera automatizar el monitoreo de las acciones primordiales realizadas por las organizaciones públicas. Dicho proceso es un aspecto clave para aumentar el nivel y cantidad de información que permita medir el desempeño en la ejecución de los programas de gobierno, pues sólo lo que se mide se puede mejorar. Por ello, con el propósito de introducir herramientas de sistematización de datos en la implementación del PBR, la Secretaría de Finanzas diseñó el Sistema de Información de la Gestión para Resultados.

El SIGES es una herramienta informática centralizada que permitirá dar seguimiento al cumplimiento de las metas establecidas por las instituciones del Gobierno del Distrito Federal, a fin de que puedan ser monitoreadas y evaluadas de acuerdo con su desempeño *versus* su impacto en el entorno social de los habitantes de la ciudad; es decir, es una herramienta que sistematizará el seguimiento y el monitoreo de los programas del Gobierno del Distrito Federal a través de los resultados obtenidos mediante indicadores de desempeño. El SIGES concentrará la información que todas las Unidades Responsables del Gasto refieren sobre los programas a su cargo y de los indicadores de desempeño, en virtud de que se medirá la efectividad y eficacia de dichos programas. Esta información permitirá analizar el presupuesto asignado *versus* los resultados obtenidos; servirá para contar con información oportuna para la toma de decisiones en cuanto a la planificación y el uso de los recursos del Distrito Federal en beneficio de su población. Entre los objetivos que se persiguen con el SIGES sobresalen los siguientes:

- 1 Alinear de manera automatizada los programas de las Unidades Responsables del Gasto con las estrategias, objetivos y líneas de política del PGDDF, para obtener informes de avances consolidados, de manera ágil y oportuna que permitan la toma de decisiones;
- 2 Mecanizar el seguimiento de los avances registrados en las MIR utilizando tableros de control, semaforizaciones y calendario de metas que permitan identificar las desviaciones en los resultados esperados;
- 3 Recopilar de manera automatizada los datos que alimentarán los indicadores de desempeño de las Unidades Responsables del Gasto;
- 4 Automatizar la extracción de la información presupuestal contenida en el Sistema de Planeación de Recursos Gubernamental SAP-GRP de tal manera que permita obtener los datos del presupuesto (original, modificado y ejercido) que las Unidades Responsables del Gasto asociarán a los programas a su cargo, así como todos los catálogos de la estructura programática y los catálogos usados para la alineación estratégica y los marcos de la política pública. Contar con un módulo que permitirá a los evaluadores consultar el grado de cumplimiento de los programas con base en los indicadores de desempeño de las MIR; calendarizar y dar seguimiento a las actividades y compromisos asumidos por ellos así como por las Unidades Responsables del Gasto.

El ciclo general del SIGES se puede resumir de la siguiente manera:

Diagrama 12. Ciclo del SIGES



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

La página principal de entrada al sistema cuenta con un calendario para que la Secretaría de Finanzas publique fechas importantes, como periodos de capacitación, fechas de cierre del sistema, entre otros.

Además, tiene una sección de avisos, un apartado de noticias sobre el avance de la implementación de la GpR y un módulo de ayuda al usuario donde se encuentran los manuales de operación del sistema.

Ilustración 2. Página principal del SIGES



Gobierno del Distrito Federal
Secretaría de Finanzas

Secretaría de Finanzas :: SIGES
Página principal

Me gusta
Etiquetas y notas

Secretaría de Finanzas :: SIGES
Programas y MIR
Monitoreo y seguimiento
Evaluación
Administración

Buscar en este sitio...

Acciones del sitio
Cuenta del Sistema





Ciudad de **vanguardia**


Nos movemos por resultados.

Sistema de Gestión para Resultados

Bienvenidos

El Sistema de Gestión para Resultados (*SIGES*) es una herramienta implementada por la Secretaría de Finanzas, para dar seguimiento al Presupuesto basado en Resultados mediante la medición y el monitoreo del desempeño de los programas del Gobierno del Distrito Federal y la evaluación de los resultados obtenidos a través de indicadores de gestión y estratégicos.

El *SIGES* concentrará la información que todas las Unidades Responsables del Gasto actualicen acerca de los programas a su cargo y de los indicadores de desempeño para medir la efectividad y eficacia de dichos programas.

Esta información permitirá analizar el presupuesto asignado *versus* los resultados obtenidos, para tomar mejores decisiones en cuanto a la planificación y el uso de los recursos del Distrito Federal en beneficio de su población.

¡Gracias por su participación!

Armando López Cárdenas
Secretario de Finanzas
Gobierno del Distrito Federal

Proceso de registro y monitoreo

El siguiente diagrama muestra los pasos a seguir para operar el SIGES.

Paso 1

Capturar los datos del programa y su alineación estratégica

Paso 2

Capturar la matriz de indicadores (MIR) del programa

Paso 3

Capturar los avances del programa en la MIR

Paso 4

Monitorear y dar seguimiento en los avances del programa

Avisos

☐ Nombre de la evaluación Modificado
Claves de acceso al SIGES 02/02/2012 01:14 p.m.
☒ Agregar nuevo anuncio

Noticias

☐ Nombre de la evaluación Modificado
Paquete financiero del DF 2012 02/02/2012 02:03 p.m.
☒ Agregar nuevo anuncio

Calendario

dom	lun	mar	mié	jue	vie	sáb
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	1	2	3	4	5

Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

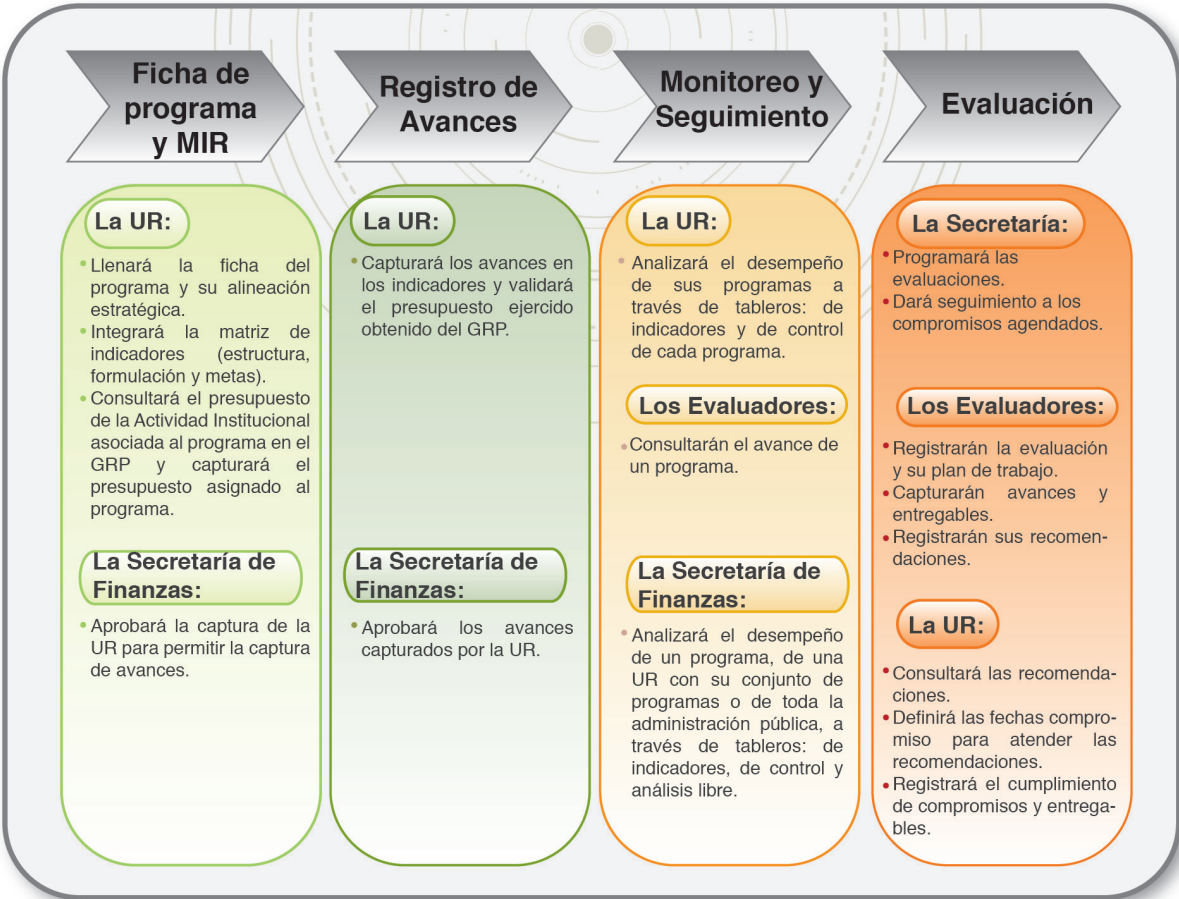
Como ya se mencionó, el SIGES es una herramienta que está integrada por cuatro módulos interrelacionados que cubren los objetivos específicos conforme a los que, como punto de partida, se alinea el programa presupuestario con la programación estratégica mediante el llenado de la MIR; en las siguientes etapas se registran los avances conforme a los indicadores de desempeño para confrontarlos con los avances planeados, identificar posibles desviaciones y, por último, llevar a cabo la evaluación.

Diagrama 13. Módulos del SIGES



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

Diagrama 14. Operación del SIGES



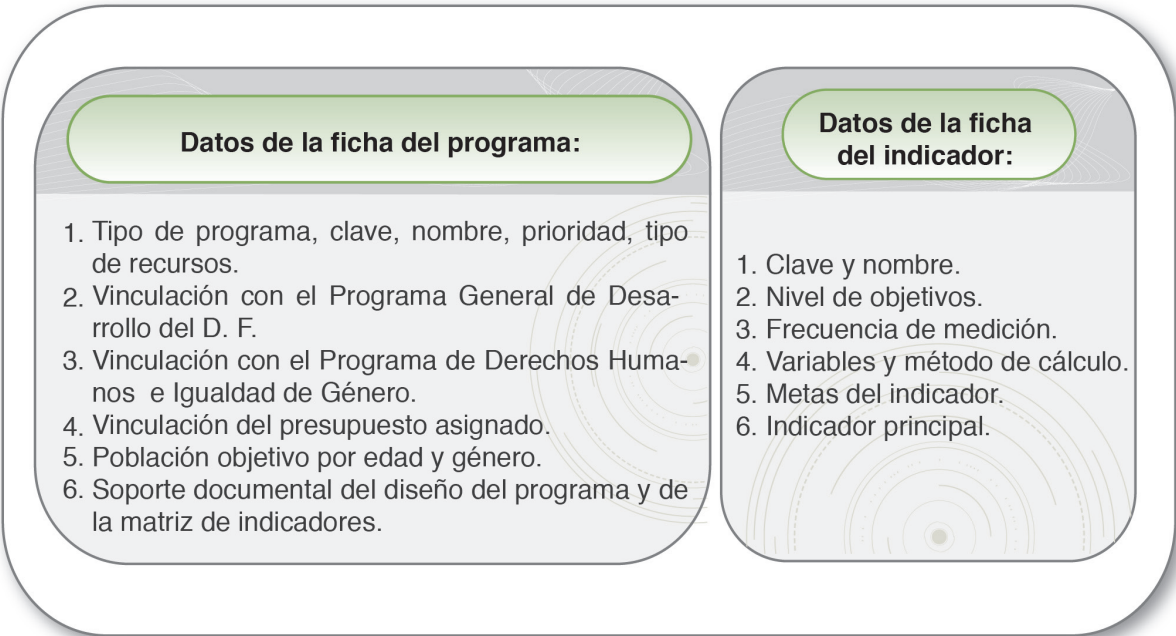
Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

A continuación se describen los elementos y materiales de cada uno de los cuatro módulos del SIGES:

Módulo 1. Fichas de los programas y MIR

- Plantillas de captura para la ficha del programa presupuestario que contiene información general sobre el mismo.
- Plantillas de captura para asociar los programas y proyectos de una institución con la MIR para darles seguimiento a los resultados de dichos programas. En esta relación se vinculan las estrategias, objetivos y líneas de política del PGDDF con las acciones concretas monitoreadas en estas matrices.
- Plantillas de captura para que cada institución pueda registrar la estructura de las matrices de indicadores y la formulación de los mismos de acuerdo con la metodología establecida.
- Integración con el GRP mediante procesos automatizados para la extracción, transformación y carga de los catálogos de programación y presupuestación necesarios para llevar a cabo el seguimiento de este sistema.

Ilustración 3. Fichas de los programas presupuestarios e indicadores



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

Módulo 2. Registro de avances

- Plantillas de captura para que el responsable (designado en la institución) ingrese al sitio web y registre los datos para alimentar el avance de los indicadores correspondientes. Permite adjuntar archivos que soportan dicho avance y agregar notas, explicaciones y comentarios adicionales.
- Integración con el GRP por medio de procesos automatizados para la extracción, transformación y carga de los montos del presupuesto asociado a los programas, instituciones y su alineación con los ejes estratégicos.

Módulo 3. Monitoreo y seguimiento

- Aplicativo de inteligencia de negocios (análisis para la toma de decisiones) en tres niveles:
 - 1 Monitoreo y análisis del avance de cada programa con un tablero de control —con semáforos, gráficos y tablero de indicadores— para consultar la información a detalle.
 - 2 Monitoreo y análisis de la institución con su grupo de matrices para analizar el total de metas cumplidas y del presupuesto con un tablero de control —con semáforos, gráficos y tablero de indicadores—, cuya funcionalidad es consultar la información a detalle.
 - 3 Monitoreo y análisis general para ver los resultados y la participación de cada institución en el avance de cada eje estratégico y el presupuesto total.
- Configuración de alertas por correo electrónico de los indicadores que no estén siendo actualizados, de los que se actualicen para su revisión, aceptación o rechazo de los datos capturados y de aquellos que en periodos consecutivos no cumplan con la meta.
- Consultas libres de acuerdo con la información que se desee obtener.

Ilustración 4. MIR de un programa



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

Módulo 4. Evaluación

- Plantillas de captura para que los evaluadores externos capturen sus resultados y adjunten los documentos electrónicos que los soportan.
- Calendarios de tareas y compromisos de los evaluadores externos con semaforización de tiempos y cumplimientos.
- Calendario de tareas y compromisos de las Unidades Responsables del Gasto con semaforización de tiempos y cumplimiento de compromisos para solventar las observaciones generadas en las evaluaciones.

Ilustración 5. Módulo de evaluación

Gobierno del Distrito Federal

Secretaría de Finanzas

Secretaría de Finanzas :: SIGES

Página principal

Secretaría de Finanzas :: SIGES

Me gusta

Etiquetas y notas

Secretaría de Finanzas :: SIGES

Programas y MIR

Monitoreo y seguimiento

Evaluación

Administración

Buscar en este sitio...

Acciones del sitio

Cuenta del Sistema

Evaluación de programas

Pasos generales

En esta sección del SIGES, los evaluadores internos y externos podrán llevar el registro y seguimiento de las evaluaciones a los programas, realizando lo siguiente:

PASO 1 Registrar la evaluación
El evaluador registrará los datos de la evaluación a realizar, llenando para ello una ficha de evaluación.

PASO 2 Registrar el plan de evaluación
El evaluador registrará su plan de trabajo, definiendo tareas, fechas estimadas e hitos de la evaluación.

PASO 3 Registrar los hallazgos
El evaluador registrará sus avances en el plan de trabajo para conocimiento de la Secretaría de Finanzas. Además de los entregables definidos en su plan de trabajo, el evaluador debe llenar una ficha de hallazgos, que serán la base para determinar qué hallazgos generarán un compromiso de tensión, revisión, respuesta o solución por parte de la Unidad Responsable hacia la Secretaría de Finanzas.

PASO 4 Registrar el calendario de compromisos
El evaluador registrará los hallazgos que implican un compromiso y el responsable de la operación del programa y el responsable de la administración financiera y presupuestal calendarizarán las fechas de cumplimiento. En este calendario de compromisos, la Unidad Responsable registrará sus avances y enviará los documentos digitales comprobatorios de cumplimiento.

PASO 5 Seguimiento de los compromisos
La Secretaría de Finanzas consultará el calendario de compromisos y aprobará el avance y los documentos digitales comprobatorios para dar por cerrados los compromisos contratados por la Unidad Responsable.

Registrar la evaluación

Registrar el plan de evaluación

Registrar los hallazgos

Registrar el calendario de compromisos con base en los hallazgos

Seguimiento a los compromisos

Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

Además, el SIGES permite extraer información adicional a la ya mencionada, relacionada con el avance de los programas: por eje, prioridad y Unidades Responsables del Gasto, lo que convierte a dicho sistema en una fuerte herramienta de análisis integral para la toma de decisiones. Los *beneficios* que derivan de la implementación del SIGES son:

- Se podrán asociar los programas o proyectos de las Unidades Responsables del Gasto con la MIR para darles seguimiento a los resultados de dichos programas. En esta relación se vincularán las estrategias, objetivos y líneas de política del PGDDF con las acciones concretas monitoreadas en estas matrices.
- Cada Unidad Responsable del Gasto podrá capturar la ficha del programa y la estructura de las matrices de indicadores de acuerdo con la metodología establecida, así como la formulación de dichos indicadores.
- Cada Unidad Responsable del Gasto podrá capturar la estructura de las MIR de acuerdo con la metodología establecida, que permita crear el resumen narrativo por tipo de objetivo y la formulación de los indicadores por cada nivel de la matriz.
- El encargado de la Unidad Responsable del Gasto podrá ingresar al sitio web y registrar los datos para alimentar el avance de los indicadores que correspondan. Además, podrá adjuntar archivos que soporten el avance, notas, explicaciones y comentarios adicionales.
- Obtendrá información del GRP mediante procesos automatizados para la extracción, transformación y carga de los montos del presupuesto asociados a los programas, instituciones y su alineación con los ejes estratégicos.
- La Secretaría de Finanzas podrá analizar los avances de los programas.
- El sistema emitirá alertas para señalar las matrices que no están siendo actualizadas, las actualizadas para su revisión y aceptación o rechazo (de los datos capturados) y de los indicadores que en periodos consecutivos no cumplan con la meta establecida.
- Los evaluadores podrán calendarizar sus tareas y compromisos con la Secretaría de Finanzas y las Unidades Responsables del Gasto por medio de semaforizaciones de tiempos y cumplimiento de actividades.
- Los evaluadores capturarán los resultados de las revisiones y valoraciones de los programas de las Unidades Responsables del Gasto y adjuntarán los documentos electrónicos.
- Las Unidades Responsables del Gasto también podrán calendarizar sus tareas y compromisos con la Secretaría de Finanzas con semaforizaciones de tiempos y cumplimiento de compromisos, para solventar las observaciones generadas en las evaluaciones.
- La información acerca del avance en la ejecución del PGDDF permitirá a la Secretaría de Finanzas complementar los informes trimestrales y la cuenta pública.
- El sistema cuenta con diferentes tipos de usuarios y permisos para el acceso a los módulos.

Sistema de Evaluación del Desempeño

Una vez consolidado el SIID, así como su respectivo monitoreo y seguimiento automatizado por medio del SIGES, con la información que se desprenda de dicho proceso, se verificarán la eficiencia, eficacia, resultados e impacto de los programas gubernamentales. Se obtendrá información valiosa que servirá de retroalimentación y contribuirá a la reflexión sobre la planeación de los futuros proyectos.

El Sistema de Evaluación del Desempeño, cuyas acciones para su solidificación forman parte de la prospectiva de la Secretaría de Finanzas, se define en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, como un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración

objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y los proyectos. Como se advierte de su definición, dicho sistema comprende un conjunto de elementos que son, principalmente:

- **Valoración de los programas y proyectos gubernamentales:** se verifica el grado de cumplimiento de sus metas y objetivos, con base en indicadores de desempeño (comprende tanto los indicadores estratégicos como los de gestión).
- **Gestión para la calidad del gasto:** impulsa la puesta en marcha de acciones que inciden en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, para que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia, modernicen y mejoren la prestación de los servicios a su cargo, y promuevan la productividad en el desempeño de sus funciones buscando constantemente reducir sus gastos de operación.

En síntesis, mediante la instauración del Sistema de Evaluación del Desempeño en el Gobierno del Distrito Federal se pretende:

- Contar con una herramienta gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientada al logro de los resultados;
- Elevar la eficiencia gubernamental y del gasto público;
- Contribuir a la mejora de la calidad de los bienes y servicios públicos;
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.



Con la evaluación se busca responder preguntas relacionadas con la eficiencia, efectividad, calidad y economía en el uso de los recursos presupuestarios, así como conocer si se logró el impacto deseado. Por ello, dentro del ambiente de la GPR se usa la información producida por el PBR y sus MIR para analizar, comparar, formar juicios e interpretar los resultados obtenidos, aprender de ellos y, en su caso, mejorarlos y comunicarlos a las autoridades, organizaciones civiles y ciudadanos del Distrito Federal.

Según el momento en que se lleva a cabo, se pueden distinguir diferentes tipos de evaluaciones a nivel de programas y proyectos:

- **Evaluación ex ante:** se realiza de manera previa a la puesta en marcha de los programas y proyectos. Se refiere al examen o valoración de un programa o proyecto que busca solucionar o identificar problemas o necesidades que corresponden a una comunidad de personas antes de que ésta se realice. Por eso precede a la asignación de los recursos que permitirán posteriormente su implementación. Puede basarse en diversos tipos de análisis, los más conocidos son costo-beneficio, costo-impacto, costo-eficiencia y el análisis del diseño basado en la pertinencia y coherencia lógica, entre otros aspectos.
- **Evaluación ex dure:** se hace una vez que se han puesto en marcha los programas y proyectos. La evaluación ex dure es la que se realiza durante la implementación del programa o proyecto a fin de observar su funcionamiento y el logro de sus productos (bienes y servicios), entre otros rubros.
- **Evaluación ex post:** se ejecuta una vez concluidos los programas y proyectos. Con la evaluación realizada ex post se analizan los resultados de lo que se propuso en el diseño del programa o proyecto una vez que ha concluido o dentro de su ejecución. Su objetivo es entregar información relevante para tomar decisiones que mejoren el diseño del programa o proyecto, la gestión de los recursos involucrados o incluso decidir la continuidad o término de las iniciativas. Se trata, por lo tanto, de una evaluación realizada después de la ejecución de las actividades que derivan de las iniciativas.

De acuerdo con el fin que se pretende dar a la información y a las decisiones que se tienen que tomar en función de dichos fines, en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño se pueden llevar a cabo distintas evaluaciones:

- **De consistencia:** analiza el diseño y desempeño global de los programas para mejorar su gestión y medir el logro de resultados.
- **De procesos e indicadores:** examina, mediante trabajo de campo, la gestión y los indicadores.
- **De impacto:** con metodologías rigurosas identifica los cambios logrados en la población objetivo y en los indicadores estratégicos.
- **Específica:** estudia aspectos o situaciones prioritarias de los programas.



VI.4. Fortalecimiento Institucional

Capacitación

La implementación del PbR exige el desarrollo de habilidades especiales por parte de los servidores públicos que participan en el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de los programas públicos del Gobierno del Distrito Federal. Ante dicha necesidad, la Secretaría de Finanzas firmó un convenio de colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México con la finalidad de capacitar en PbR a cerca de setecientos servidores públicos.

Ilustración 6. Estructura del curso de capacitación sobre PBR



Fuente: Curso Taller sobre Presupuesto basado en Resultados UNAM-Gobierno del Distrito Federal

Ante la imperiosa necesidad de capacitar a un gran número de servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal en materia de PBR, se optó por diseñar e impartir el mismo bajo la modalidad *online* (en línea), que además de contribuir a la alfabetización digital, considerada actualmente como una oportunidad social, económica y relevante para el desarrollo de procesos de enseñanza-aprendizaje, ofrece las siguientes ventajas:

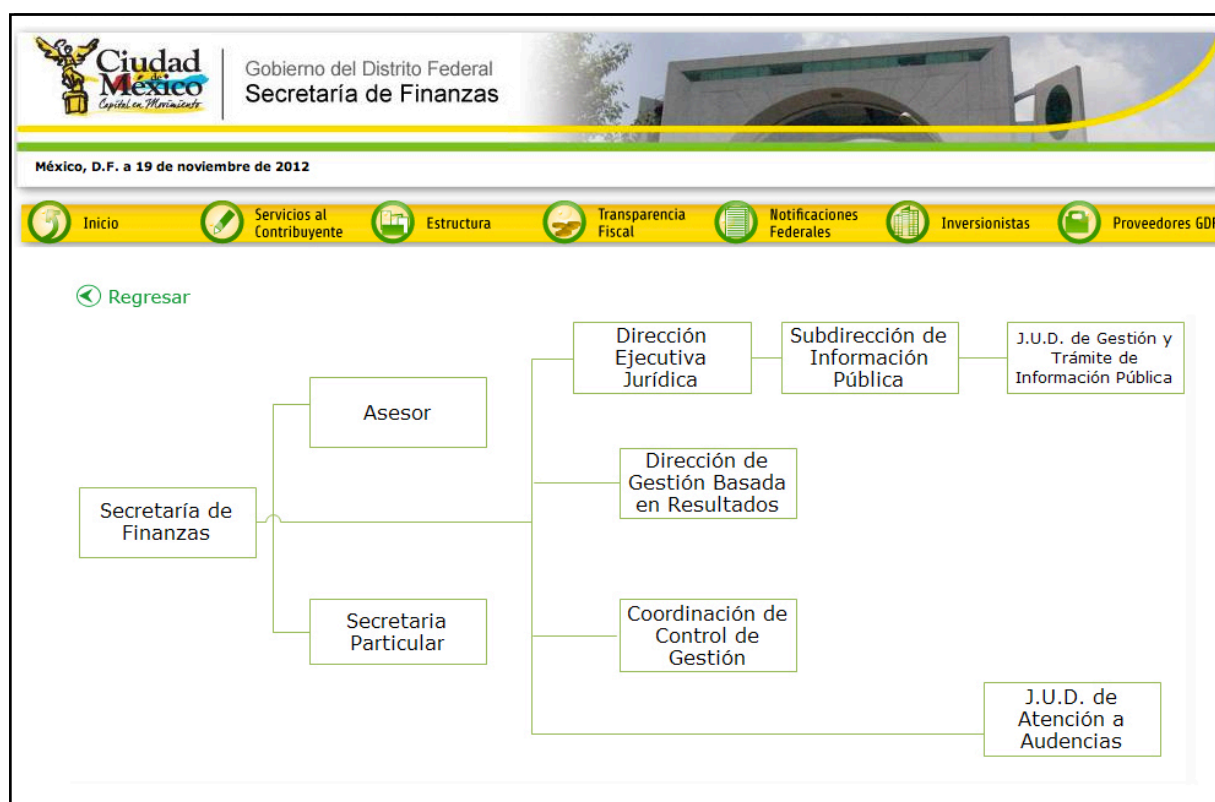
- Es menos costoso que un curso presencial, pues no exige movimiento del personal a diferentes partes de la ciudad.
- Se optimiza el tiempo, mediante el ahorro de traslados y la explotación de las redes.

Para reforzar el conocimiento adquirido en línea, se llevaron cabo talleres presenciales en los que se efectuaron ejercicios prácticos relacionados con la aplicación de la Metodología de Marco Lógico; así se puso en práctica el aprendizaje teórico adquirido mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación, lo que la volvió vivencial al aterrizar su aplicación en casos reales vinculados con la experiencia de los servidores públicos capacitados.

Estructura orgánica

Ante la exigencia de contar con un área especializada que diera seguimiento a la implementación y posterior funcionamiento de la GPR se creó —dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Finanzas— la *Dirección de Gestión basada en Resultados*, cuya función principal consiste en coordinar los diferentes trabajos relacionados con la implementación de la GPR, para que ésta se realice de manera ordenada y consistente.

Ilustración 7. Organigrama de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal



Fuente: <<http://www.finanzas.df.gob.mx/estructura/oficinaSF.html>>

Marco jurídico del PbR en el Distrito Federal

Con el propósito de establecer bases firmes que den sustento al PbR en el Gobierno del Distrito Federal, se desplegaron y llevaron a cabo un conjunto de acciones tendentes a su consolidación. Desde 2008 a la fecha se concretaron cruciales reformas normativas que han generado un ciclo presupuestario orientado a resultados, con lo cual se ha trazado el camino a seguir para cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 134 de la Carta Magna, que a la letra indica:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior [...].

Por ello, el actual Gobierno del Distrito Federal se ha preocupado y ocupado desde el inicio de su mandato por contar con una administración pública moderna que incremente la calidad de los servicios que brinda a sus habitantes, al impulsar el rediseño de sus procesos administrativos, privilegiar el uso de las tecnologías de la información y fomentar la medición del impacto de sus resultados en la generación de valor público. Así que conforme al PGDDF el gobierno se comprometió a:

[...] Contar con una administración pública moderna, tecnológicamente innovadora, eficiente y transparente con dos objetivos: instaurar un modelo administrativo de vanguardia, una gestión eficaz, transparente, austera y cercana a la gente y aprovechar los recursos de la ciencia y la tecnología para emprender una reforma integral de la administración pública, enfocada a la modernización, al rediseño de los procesos con orientación a la calidad y atención al ciudadano y al cumplimiento de la legalidad.

Para lograr el citado cometido, el jefe de gobierno del Distrito Federal cuenta con facultades previstas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, entre las cuales destacan:

- Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;
- Administrar la Hacienda Pública del Distrito Federal;
- Informar a la Asamblea Legislativa sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal;
- Someter a la consideración del presidente de la república la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública.

En el caso del Distrito Federal el proceso presupuestario está normado en varios instrumentos jurídicos de nivel federal y local, entre ellos los siguientes:

A nivel federal (respecto a los recursos de origen federal)

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento
- Ley de Coordinación Fiscal
- Varios decretos y lineamientos relacionados con el proceso presupuestario y el ejercicio de recursos de origen federal

A nivel local (rigen la totalidad del proceso presupuestario)

- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su reglamento
- Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal y el PGDDF
- Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal y su reglamento
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y su reglamento
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal
- Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal
- Ley de Ingresos del Distrito Federal
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal

Asimismo, existen otros instrumentos relacionados con el proceso presupuestario emitidos principalmente por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, la cual juega un papel relevante en la implementación del PBR, pues es a ella a quien corresponde la programación y presupuestación del gasto público, así como su evaluación, y cuenta con atribuciones específicas para:

- Elaborar el Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal, para la ejecución del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;
- Elaborar el presupuesto de ingresos que servirá de base para la formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal;
- Formular y someter a la consideración del jefe de gobierno el proyecto de los montos de endeudamiento que deben incluirse en la Ley de Ingresos, necesarios para el financiamiento del presupuesto;

- Dictar las normas y lineamientos de carácter técnico presupuestal a las 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;
- Formular el proyecto de presupuesto de egresos y presentarlo a consideración del jefe de gobierno;
- Controlar el ejercicio del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y evaluar el resultado de su ejecución;
- Formular la cuenta anual de la hacienda pública del Distrito Federal;
- Intervenir en la autorización y evaluación de los programas de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal;
- Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales del Distrito Federal;
- Elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Los avances que actualmente ha tenido el Gobierno del Distrito Federal en materia de PbR han sido impulsados, en gran medida, por las reformas a su marco normativo y la emisión de nuevos instrumentos jurídicos, integrados por leyes, reglamentos, decretos, circulares, lineamientos y manuales, entre otros. Gracias a ello, el concepto de PbR y la obligatoriedad de su adopción se instauró en la Administración Pública del Distrito Federal como una herramienta estratégica para la ejecución y evaluación de los programas y proyectos gubernamentales. Mediante la emisión de documentos normativos y la reforma de ciertas leyes y reglamentos, el Gobierno del Distrito Federal ha conseguido importantes resultados, destacando los siguientes *logros*:

● Introducción del concepto **Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño** en el marco normativo del Distrito Federal

El 31 de diciembre de 2009 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal. En el artículo 2 se definieron, por primera vez, los conceptos *Presupuesto por Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño*. El *Presupuesto por Resultados* se describió como:

Estrategia para asignar recursos en función del cumplimiento de objetivos previamente definidos, determinados por la identificación de demandas a satisfacer, así como por la evaluación periódica que se haga de su ejecución con base en indicadores.

Mientras que el *Sistema de Evaluación del Desempeño* se definió de la siguiente manera:

Conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

● Incorporación de la **perspectiva de género** en el PbR

En el artículo 10 de la LPGEDF se estableció como obligación para la Administración Pública del Distrito Federal impulsar la igualdad entre mujeres y hombres:

[...] A través de la incorporación de la perspectiva de género en la planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados a través de las unidades ejecutoras del gasto.

● Integración del enfoque de **derechos humanos** en el **PbR**

El artículo 11 de la LPGEDF estipula:

Con la finalidad de cumplir con el programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, será obligatorio para todas las dependencias, órganos desconcentrados, entidades, la inclusión del enfoque de derechos humanos en la ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados.

● Fortalecimiento de la evaluación de los programas mediante el **uso de indicadores de desempeño**

La programación y presupuestación anual del gasto público se realiza con base en el anteproyecto de presupuesto que debe considerar la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del PGDDF y los contemplados en los programas sectoriales; asimismo, debe estimar los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas e incorporar los indicadores de desempeño necesarios para medir su cumplimiento (artículo 25 de la LPGEDF).

Además, en el artículo 34 de la misma ley se establece que:

[...] Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades elaborarán Programas Operativos Anuales para la ejecución del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y de los programas de mediano plazo, desagregando su contenido atendiendo al destino y alcance de los mismos, a la fecha en que se ejecutarán, debiendo presentar los indicadores de desempeño que serán utilizados para la evaluación de cada programa.

● La obligatoriedad para la Administración Pública del Distrito Federal de **implementar el PbR**

El 8 de marzo de 2010 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, en cuyo artículo 53 se estableció la ejecución de acciones trascendentales para la incorporación del PbR:

[...] La Administración Pública deberá implementar el presupuesto basado en resultados.

La Secretaría emitirá la metodología y los plazos para la elaboración de los indicadores.

Para tal efecto, las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades procederán como sigue:

- I. Elaborarán sus indicadores y los remitirán a la Secretaría para que opine y verifique que cumplan con los requerimientos de la metodología;
- II. Integrarán información estadística desagregada por sexo, edad y grupo de pertenencia, en el ámbito de su competencia;
- III. Elaborarán el diagnóstico de la situación de las mujeres, conforme al artículo 10 fracción VII de la Ley;
- IV. Realizarán diseños de ejecución de programas en los que se puedan identificar de forma diferenciada los beneficios específicos para mujeres y hombres;
- V. Desarrollarán procesos de planeación en los que participarán las áreas administrativas y operativas, a fin de elaborar el Programa Operativo Anual, considerando tanto el diagnóstico como la demanda ciudadana;
- VI. Una vez consideradas las observaciones que en su caso emita la secretaría, enviarán sus indicadores definitivos a la secretaría;

VII. Posteriormente, las unidades remitirán a la secretaría con la frecuencia y con las características que ésta determine, los valores de los indicadores, y

VIII. En caso de que la secretaría lo considere conveniente para la gestión presupuestal, podrán definirse nuevos indicadores o adecuar los existentes, para lo que se aplicará en lo conducente el procedimiento previsto en este artículo.

Para los indicadores de los programas orientados a promover la igualdad de género a que se refiere el artículo 10 de la Ley, se seguirá el procedimiento señalado en este artículo.

Respecto a los programas sociales mediante los cuales se otorguen subsidios, apoyos y/o ayudas a la población del Distrito Federal, en el citado reglamento, artículo 110 último párrafo, se estipula:

Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades deberán observar en la creación y operación de programas sociales, la metodología que emita la Secretaría para la implementación del presupuesto basado en resultados, para lo cual la Secretaría y el Consejo de Evaluación establecerán los mecanismos de coordinación correspondientes.

● El mandato para las Unidades Responsables del Gasto de dar seguimiento al **proceso de implementación y operación del PBR**

El 30 de diciembre de 2011 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2012, en cuyo artículo 19 se establecieron deberes importantes de especial relevancia para la consolidación del PBR:

[...] Las Unidades Responsables del Gasto, a través del servidor público designado por el titular de las mismas, darán seguimiento al proceso de implementación y operación del Presupuesto basado en Resultados.

Las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados y entidades capacitarán a los servidores públicos encargados de la planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto en materia del Presupuesto Basado en Resultados.

Los Órganos Autónomos y de Gobierno podrán incorporarse a dicha capacitación, y en su caso, a la implementación del Presupuesto basado en Resultados.

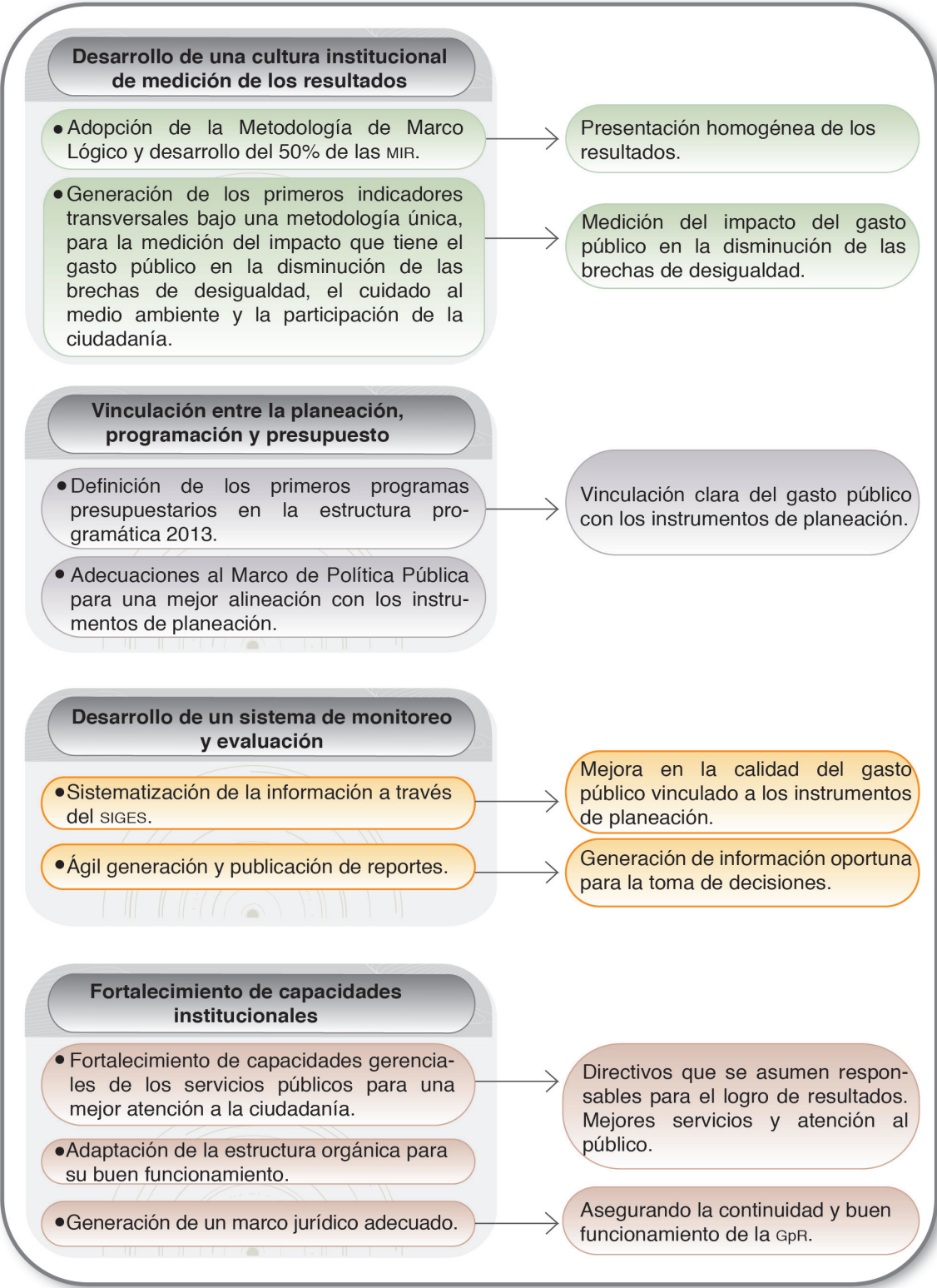
● Incorporación del **presupuesto participativo** en el marco normativo del Distrito Federal

En la reforma del 26 de agosto de 2011 a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se estipuló que el presupuesto participativo será del orden de 3% del presupuesto global autorizado para las delegaciones. Adicionalmente, se amplían los capítulos de gasto en los que se puede ejercer dicho presupuesto para extender la gama de rubros y proyectos calificables para ser financiados con estos recursos.

VI.5. Cadena de Resultados

Las principales acciones que el Gobierno del Distrito Federal ha llevado a cabo en la implementación del P6R forman parte de una cadena de resultados que de manera breve y esquemática se presenta a continuación:

Diagrama 15. Resumen de la cadena de resultados de las acciones realizadas en la implementación del P6R



VII. Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia alude al conocimiento público de datos, documentos, procesos de toma de decisiones e información sobre la actividad de las instituciones públicas, y a la vez, incluye la posibilidad de verificar su exactitud por los ciudadanos. La información generada por las autoridades debe, entre otros atributos, ser:

- De fácil acceso;
- Comprensiva, a fin de que los temas clave no queden fuera;
- Relevante, evitando que la información sea superflua;
- De calidad y confiable.

En este sentido, la Secretaría de Finanzas ha llevado a cabo acciones importantes que se han traducido en múltiples reconocimientos y obras como:

- La creación de la página web correspondiente al presupuesto ciudadano con la finalidad de brindar a la ciudadanía información sobre el presupuesto del Distrito Federal de manera clara y comprensible, creando una cultura presupuestaria, facilitando y profundizando la transparencia y la rendición de cuentas.

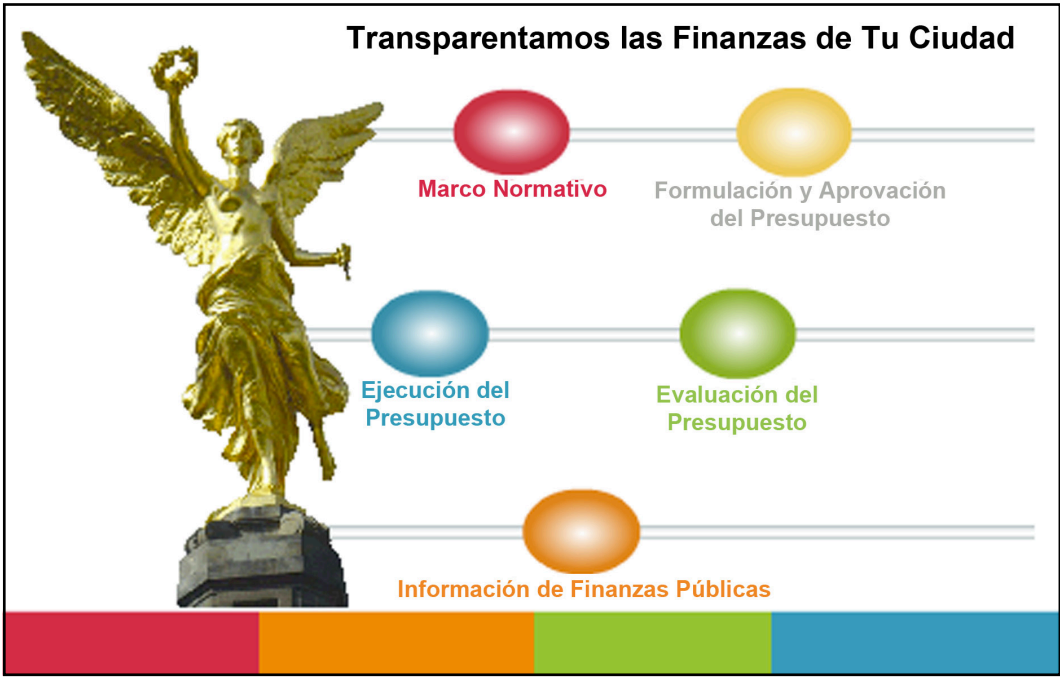
Ilustración 8. Página de internet *Presupuesto ciudadano*



Fuente: <<http://www.finanzas.df.gob.mx/pciudadano/>>

- La incorporación de un micrositio Transparencia presupuestal dentro de la página web de la Secretaría de Finanzas, donde se proporciona información a los ciudadanos relacionada con la ejecución y evaluación del presupuesto y finanzas públicas.

Ilustración 9. Portal de internet *Transparencia presupuestal*



Fuente: <http://www.finanzas.df.gob.mx/rendicion_cuentas.html>

- La instauración de la página web correspondiente al presupuesto con perspectiva de equidad de género, con el propósito de informar las acciones que la Secretaría de Finanzas ha realizado para contribuir en la disminución de brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en esta ciudad.

Ilustración 10. Portal de internet *Equidad de género*



Fuente: <<http://www.finanzas.df.gob.mx/pppeg/>>

- Distinciones a propósito de las siguientes actividades:

Cuadro 20. Reconocimientos de la Secretaría de Finanzas en materia de transparencia

Posición	Fecha de entrega
Primer lugar en el Índice Global del Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia	Febrero 2012
Primer lugar en el Índice de cumplimiento, en tiempo y forma, de los requerimientos del InfoDF para la observancia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Febrero 2012
Primer lugar en el Índice de Ejercicio de los Derechos ARCO	Febrero 2012
Primer lugar en Mejores Prácticas de Datos Personales del Distrito Federal	Marzo 2011
Segundo lugar en Mejores Prácticas en Protección de Datos Personales 2011	Febrero 2012
Segundo lugar en la Categoría de Acciones en Marcha, con el trabajo Sistema Información Pública Presupuestaria	Enero 2009
Tercer lugar en el Índice Compuesto de Mejores Prácticas de Transparencia	Febrero 2012
Tercer lugar en Mejores Prácticas de Transparencia	Marzo 2011
Tercer lugar en la evaluación del Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia (Portales de internet)	Marzo 2011

Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

La rendición de cuentas es un proceso por el cual las autoridades informan a la ciudadanía, los órganos de control y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sobre los resultados de su gestión, el uso de los recursos administrados y el cumplimiento de los acuerdos tomados en los procesos participativos.

Rendir cuentas es una obligación inherente a la función pública que se asume por elección democrática, ya que es un derecho de los ciudadanos estar informados sobre el desempeño de sus gobernantes; además, es un mandato legal que se ampara en las normas fundamentales. Asimismo, permite promover la transparencia de la gestión pública y generar confianza entre la ciudadanía. Para que la rendición de cuentas sea efectiva se requiere de instituciones que cuenten con reglas claras, mecanismos de monitoreo y retroalimentación. En este sentido, la cuenta pública es uno de los mecanismos rectores mediante el cual se lleva a cabo esta acción gubernamental, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se integra por:

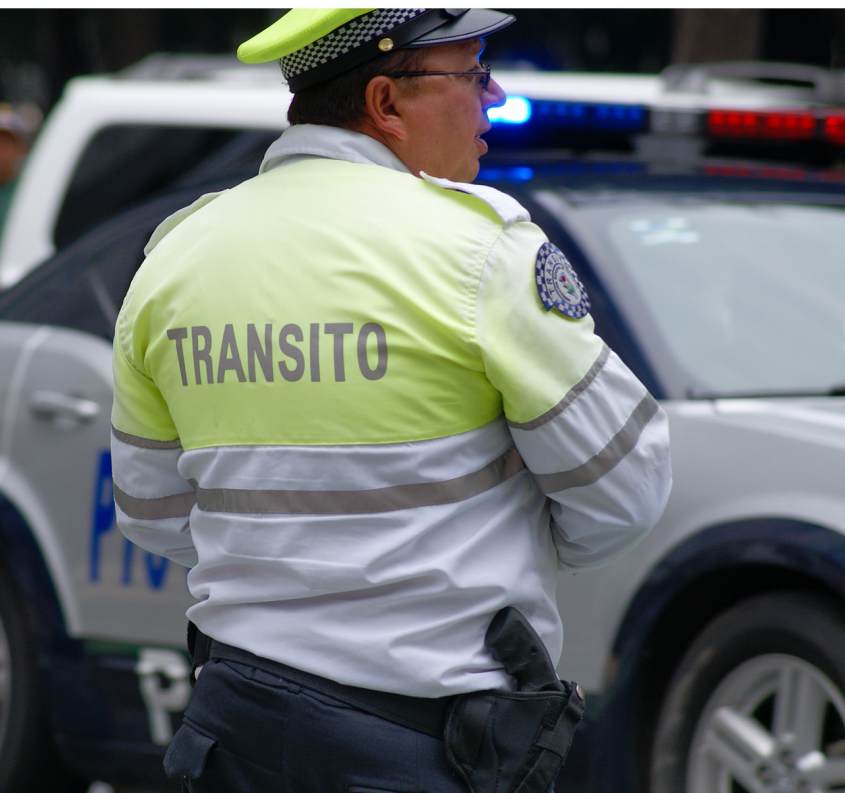
[...] Los estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio del Presupuesto de Egresos y otras cuentas de activo y pasivo de los sujetos de fiscalización bajo el control presupuestal de la Asamblea, así como el estado de la deuda pública y la información estadística pertinente.

De igual manera, otro de los mecanismos relevantes en esta materia, son los informes anuales de Gestión de Gobierno que debe rendir el jefe de gobierno del Distrito Federal. Es por ello que la información contenida en el SIGES debe ser útil no sólo para los usuarios internos, sino también para cumplir las obligaciones con:

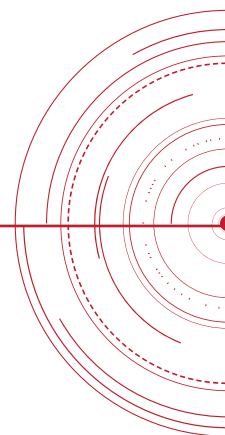
- a. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal y su Contaduría Mayor;
- b. Los habitantes del Distrito Federal, ya sean individuos u organizaciones;
- c. Los órganos de control interno del Gobierno del Distrito Federal;
- d. Las instituciones del Gobierno del Distrito Federal distintas a la Secretaría de Finanzas;
- e. El Poder Legislativo Federal, especialmente a la Cámara de Diputados y sus comisiones relacionadas con el Distrito Federal y la Auditoría Superior de la Federación;
- f. Las autoridades del Poder Ejecutivo Federal facultadas por la Constitución General y las leyes federales.

Al generarse información clara y oportuna relacionada con la administración de los recursos públicos mediante el SIGES, se fortalece el esquema de transparencia y rendición de cuentas del Gobierno del Distrito Federal, derivado, en gran medida, de las acciones que la Secretaría de Finanzas ha llevado a cabo.





VIII. Prospectiva del PbR en el Gobierno del Distrito Federal



"[...] Una vez concebido el sistema, el reto es mantenerlo [...]."

JODY ZALL KUSSEK y RAY C. RIST, *Diez pasos para la instrumentación de un sistema de resultados basado en el monitoreo y la evaluación*

En el Gobierno del Distrito Federal se han sentado bases firmes que sostienen la estructura que da cuerpo a la GpR, el PbR y el Sistema de Evaluación del Desempeño, que permitirán su consolidación en los próximos años. Para lograrlo se debe trabajar en el mantenimiento, fortalecimiento e institucionalización de dichas iniciativas.

Las acciones que se llevarán a cabo en el ámbito de los cinco grandes temas en los que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal se ha concentrado son:

- 1 Planeación Estratégica.** Para tener un sistema de planeación consolidado en donde estén alineados los programas presupuestarios con los programas sectoriales e institucionales, que a su vez deberán estar alineados con el Programa General de Desarrollo 2013-2018, se debe contar con:
 - Adecuaciones inherentes al marco normativo del Distrito Federal, a fin de publicar el Reglamento de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal;
 - Lineamientos para la elaboración de los programas sectoriales e institucionales bajo criterios uniformes;
 - Programas sectoriales e institucionales alineados con el Programa General de Desarrollo 2013-2018, que incluyan objetivos, metas claras, indicadores y un horizonte de tiempo para su cumplimiento, con lo cual se facilitará la programación multianual.
- 2 Programación y Presupuestación.** Se contará con mecanismos y objetivos claros para que la asignación de recursos presupuestales se realice con base en el cumplimiento de metas y conforme al resultado de las evaluaciones realizadas a los programas presupuestarios del gobierno. Para lograrlo es necesario:
 - Mejorar los catálogos en la estructura funcional programática para su adecuada alineación con los instrumentos de planeación;
 - Integrar la totalidad de los programas presupuestarios en la categoría programática correspondiente para su adecuada vinculación con los recursos asignados.
- 3 Sistema de Monitoreo.** El objetivo de este sistema, como ya se indicó, es contar con mecanismos que permitan proveer información oportuna y relevante sobre los avances en el cumplimiento de los indicadores de desempeño, para tomar decisiones ante las desviaciones en la consecución de las metas planteadas. Se privilegiará el uso de las tecnologías de la información y comunicación para fortalecer el sistema, lo que permitirá:

- Elaborar las MIR de la totalidad de los programas presupuestarios, con el propósito de que sean monitoreados y evaluados bajo la Metodología de Marco Lógico;
- Realizar un análisis para mejorar la programación e identificación del gasto transversal y asegurar que todas las MIR cuenten con indicadores transversales;
- Alinear y monitorear todas las MIR por medio del SIGES.

4 Sistema de Evaluación. Con la creación y funcionamiento del SIGES se automatizará la etapa de monitoreo y seguimiento de los indicadores de desempeño y se robustecerá la fase de evaluación de los programas presupuestarios mediante el empleo de la Metodología de Marco Lógico reflejada en las MIR contenidas en dicho sistema de información. No obstante, es necesario emitir normas técnicas y metodologías de monitoreo y evaluación, así como criterios para corregir el incumplimiento de metas en la ejecución de los programas y proyectos. Por lo tanto, se debe:

- Institucionalizar el Programa Anual de Evaluación, mediante su incorporación en el Decreto de Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal.

La información contenida en el SIGES, vinculada a los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios, y producida con motivo de su evaluación, contribuirá enormemente a transparentar el quehacer gubernamental y brindar información relevante para ampliar a detalle la rendición de cuentas, lo que derivará en:

- La generación de informes trimestrales basados en resultados para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- La publicación de los resultados de los indicadores de impacto de los programas prioritarios del Distrito Federal para consulta del público en general.

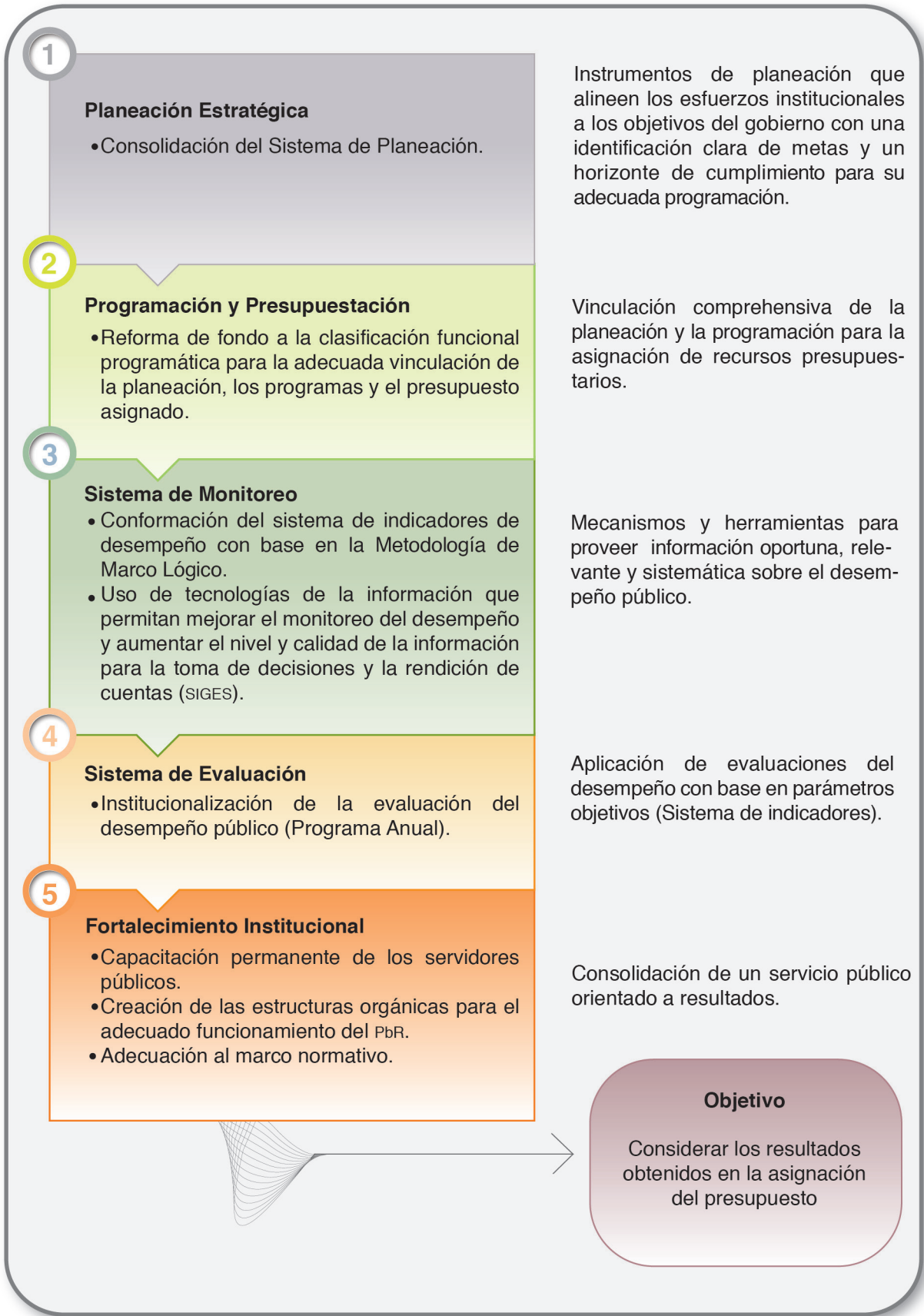
5 Fortalecimiento Institucional. Este tema es uno de los más importantes, ya que es imprescindible que todos los servidores públicos estén capacitados y abiertos al cambio, que visualicen los beneficios que trae a su trabajo la implementación y consolidación del PBR en el Gobierno del Distrito Federal y los que se generarán a los ciudadanos a quienes se prestan los bienes o brindan los servicios, para lo cual:

- Se crea un programa de capacitación permanente en PBR para todos los servidores públicos relacionados con la planeación, programación, presupuestación y evaluación de programas públicos.

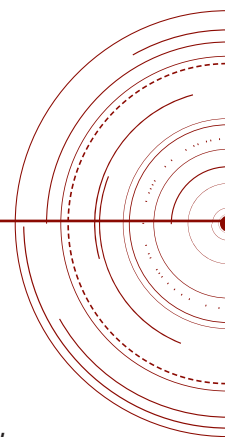
Un aspecto cardinal de carácter estratégico es la creación de una *Unidad de Planeación y Evaluación del Gasto* dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, que se encargue de coordinar los grandes esfuerzos que se están llevando a cabo para consumir la GPR y el PBR. De sus acciones derivarán los ajustes necesarios a los programas gubernamentales y las correspondientes adecuaciones a las etapas del ciclo presupuestario que garanticen la producción de los resultados que la sociedad demanda.

Para concluir y volviendo al esquema referido en el capítulo VI, contando con todos los elementos antes descritos, dicho diagrama se complementa de la siguiente forma:

Diagrama 16. Implementación del PbR en el Gobierno del Distrito Federal



Fuentes



Bibliografía

- Arellano, David, Ramón Gil García, et al. *Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica*. México, CIDE, 2000.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.
- García Moreno, Mauricio y Roberto García López, *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales, Módulo 1. Gestión para resultados en el ámbito público*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.
- Instituto Mexicano para la Competividad A. C. (IMCO), *La Caja Negra del Gasto Público*, México, IMCO, 2010.
- Longo, Francisco e Ysa Tamyko, eds., *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2008.
- Marcel, Mario, Mario Sanginés y Juan Pablo Martínez, *La mejora del gasto público a través del presupuesto basado en desempeño*, México, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.
- 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., *Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos. Manual Operativo para servidoras y servidores públicos*, México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Glosario de términos sobre evaluación y gestión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. París, OCDE, 2002.
- —, Joint Venture on Managing for Development Results [*Empresa conjunta en la Gestión para Resultados*], OCDE, 2007.
- —, *Performance Budgeting in OECD Countries* [Presupuesto basado en el Desempeño en los Países de la OCDE], Massachusetts, Estados Unidos de América, OCDE, 2007.
- Ortegón, Edgar, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto, *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2005.
- Zapata Garesché, Eugene, coord., Ciudad de México. *Ciudad global. Acciones locales, compromiso internacional*. Méxic, Coordinación General de Relaciones Internacionales, Gobierno del Distrito Federal / Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

Consultorías realizadas en el marco del Programa GDF-BID

- *Elaborar el diagnóstico para implementación de la GpR y PbR en el Distrito Federal.*
- *Diseñar una prueba piloto para identificar los elementos de un GpR y los de un PbR en el Distrito Federal y elaborar los lineamientos para la alineación de los programas presupuestarios con el PGD 2007-2012.*
- *Elaboración de las Matrices de Indicadores por Resultados (MIR).*
- *Elaborar el Manual de la Gestión para Resultados y el Manual para el Presupuesto basado en Resultados.*
- *Coordinación general del Componente I.*
- *Desarrollo de una Estrategia de Equidad de Género y Derechos Humanos.*
- *Desarrollo de una Estrategia de Presupuesto Ambiental.*
- *Desarrollo de una Estrategia de Participación Ciudadana y Espacios Públicos.*
- *Primera Fase del SEbRGDF: Seguimiento y Control.*
- *Manual Sistema de Evaluación basado en Resultados del GDF "SEbRGDF".*
- *Creación del Reglamento de la Ley de Planeación e Identificación de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.*
- *Sistema Evaluación y Rendición de Cuentas.*
- *Reporte General de Actividades 4.1 y 4.2.*
- *Evaluación Integral de los Resultados del Programa.*

Sitios de internet

- <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/vivienda.aspx?tema=me&e=09>
- http://esa.un.org/unpd/wup/unup/index_panel3.html
- http://mim.promexico.gob.mx/Documentos/PDF/mim/FE_DF_vf.pdf
- http://portaldic10.cd hdf.org.mx/index.php?id=peg_ind
- <http://rankings.americaeconomia.com/2012/las-mejores-ciudades-para-hacer-negocios-en-america-latina/ranking.php>
- <http://www.fdiintelligence.com/Rankings/American-Cities-of-the-Future-2011-12>
- <http://www.finanzas.df.gob.mx/estructura/oficinaSF.html>
- <http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/>
- <http://www.finanzas.df.gob.mx/pciudadano/>
- <http://www.finanzas.df.gob.mx/ppeg/>

- http://www.finanzas.df.gob.mx/rendicion_cuentas.html
- <http://www.hchr.org.mx/>
- <http://www.iadb.org>
- <http://www.iadb.org/es/temas/prodev/prodev,1230.html>
- http://www.inmujeres.df.gob.mx/wb/inmujeres/politicas_de_igualdad_de_genero
- <http://www.un.org/spanish/milenio/>
- <http://www.vigilatusderechosdf.org.mx/>

Directorio

Marcelo Ebrard Casaubon
Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Armando López Cárdenas
Secretario de Finanzas

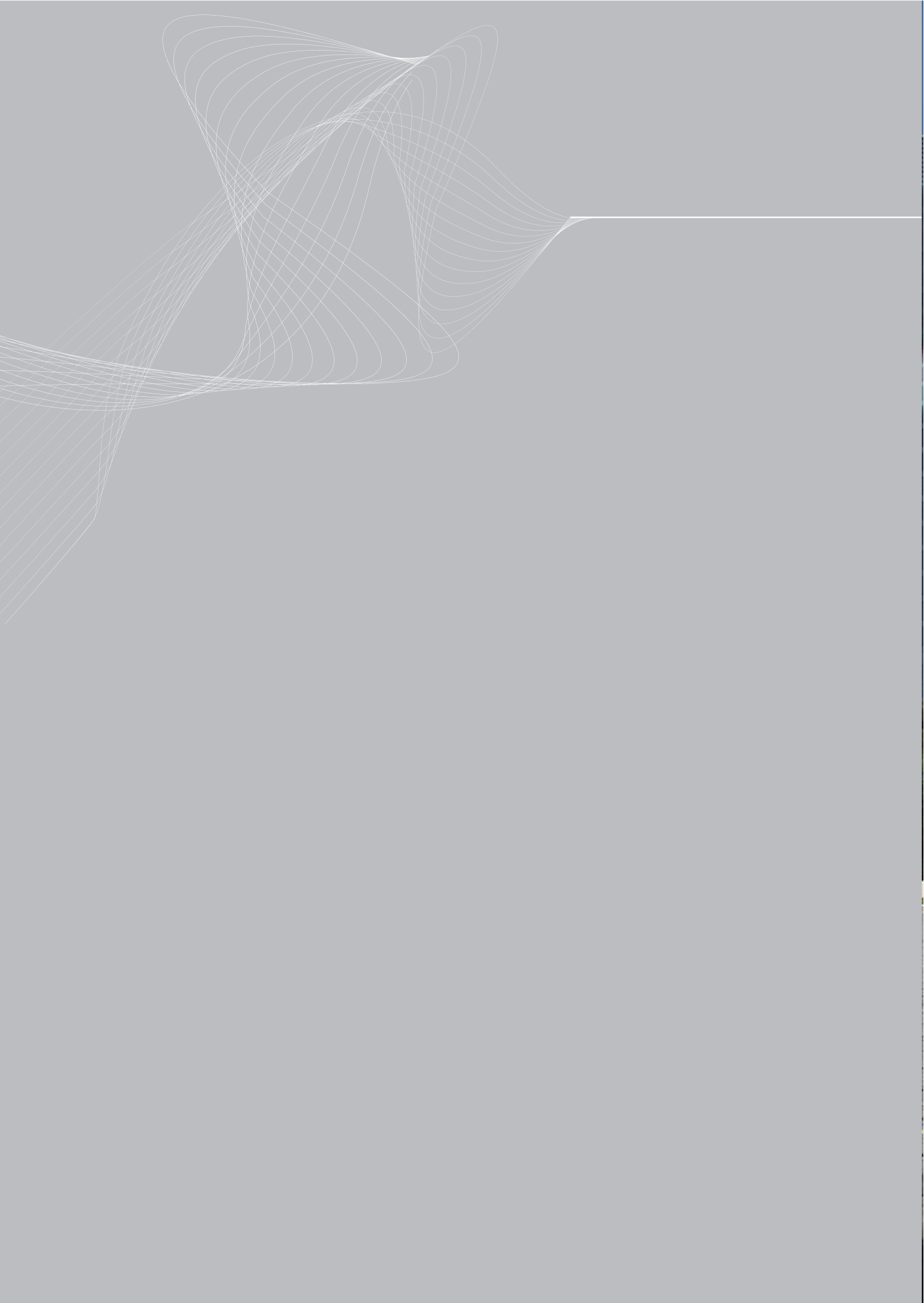
Teresa Angélica Santos Pérez
Directora de Gestión basada en Resultados

Luis Francisco Hernández Castellanos
Coordinador General del Programa GDF-BID

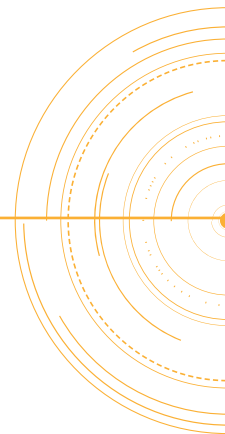
Compilación y sistematización de la información
DESAFÍA, S. A. de C. V.
Francisco Maldonado Venegas
Éric Itzcóatl Enríquez Íñiguez
Dulce María Cabadas Ayluardo
Enrique Maldonado Venegas

Diseño gráfico
Diana Novales Estrada

Cuidado de edición
Ana Sofía Ramírez Heatley







D. R. © Gobierno del Distrito Federal
Secretaría de Finanzas
Dr. Lavista 144, Acceso 1, Primer Piso
Col. Doctores, C. P. 06000
Delegación Cuauhtémoc
México, D. F.
2012

La presente obra se realiza sin fines de lucro.

Las consultorías realizadas en el marco del Programa GDF-BID son propiedad del Banco Interamericano de Desarrollo.