

La implementación de una gestión para resultados en el Distrito Federal, México

Ángel Capetillo Acosta

Entre 2008 y 2010, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) casi incrementó en el doble sus avances en Gestión para Resultados (GpR), por lo que pasó de una etapa de inicio a una de implementación, en un periodo relativamente corto.

Como primer paso para ese proceso, realizó un diagnóstico para determinar las fortalezas y debilidades en la implementación de una GpR y definió las estrategias en cuanto a planeación estratégica, estructura presupuestaria, monitoreo, evaluación, cooperación técnica y capacitación, entre otras acciones. Naturalmente, como un punto transversal a todos estos conceptos, se encuentran las modificaciones al marco normativo.

Precisamente, estos temas se desarrollarán en este documento, no sin antes mostrar, en la sección de Antecedentes, el porqué es importante este proceso para la ciudad de México.

1. Antecedentes

El Distrito Federal cuenta con una población de alrededor de 9 millones de habitantes; recibe diariamente más de 4 millones de trabajadores que provienen de la zona metropolitana; es la capital política y administrativa de México. Además, económicamente, es muy relevante para el país, pues aporta casi un quinto del Producto Interno Bruto nacional; recibe gran parte de la inversión extranjera directa y es la ciudad más competitiva, según los resultados de varios estudios. Asimismo, de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano, presenta el mayor nivel de desarrollo en el país.

Para administrar una Ciudad de estas dimensiones, el Gobierno de la Ciudad de México cuenta con más de 100 unidades ejecutoras del gasto; administra un presupuesto anual superior a 11 mil millones de dólares; opera más de 200 programas sociales, a los cuales destina casi el 25 por ciento de su presupuesto, y es una de las ciudades con mayores niveles de inversión en infraestructura en Latinoamérica.

No obstante, las demandas de la población son excepcionalmente altas, pues hay que proveerles de transporte, vivienda, empleo, educación, salud, infraestructura y otros satisfactores

Por lo anterior, y considerando que por definición los recursos públicos son escasos, era indispensable que la Ciudad de México contara con una GpR desarrollada, que le permitiera destinar el presupuesto a aquellas necesidades sociales prioritarias y ejercerlo con mayor eficiencia posible. Todo esto se traducirá en una mejor calidad de vida para los capitalinos así como para los habitantes del país en general, ya que el Distrito Federal genera externalidades en el resto de la república mexicana.

2. Planeación Estratégica

Antes de 2008, el GDF ya contaba con la Ley de Planeación del D.F., la cual fue publicada en el 2000 y representó el primer paso, bajo una visión de largo plazo, para vincular el sistema de planeación tanto a su interior, como con el monitoreo, evaluación y asignación de recursos. En particular, a partir de esta Ley, se obliga a las unidades administrativas del GDF que establezcan objetivos, metas, estrategias, prioridades, tiempos, responsables y mecanismos de evaluación, así como, vincular sus objetivos y programas con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, entre otros aspectos relevantes. Además, esas unidades también están obligadas a diseñar planes sectoriales, institucionales, especiales, espaciales, delegacionales, operativos..., según corresponda.

Generalmente, se requiere que estos planes los realicen, en conjunto, varias unidades, según sus funciones, y, sobre todo el Programa General, con la participación de la población. Esta participación, por cierto, es sumamente relevante para identificar de mejor manera las necesidades de la población. Por ello, desde 2011 los habitantes de la ciudad de México pueden decidir, directamente, sobre el destino del tres por ciento del presupuesto asignado a las delegaciones, equivalentes a municipios, quienes absorben alrededor del 17 por ciento del total del presupuesto del GDF. También por esa necesidad de identificación, las organizaciones civiles han fortalecido su participación en el diseño de las políticas públicas de la ciudad de México, principalmente vinculadas con derechos humanos y género. Cabe señalar que la Asamblea Legislativa, el órgano legislativo local, interviene de alguna manera en varios de estos procesos.

Regresando a la Ley de Planeación, sin embargo, hay que mencionar que ella no norma las acciones más concretas de las unidades responsables que integran al Gobierno del Distrito Federal (GDF): sus programas públicos y proyectos, por ejemplo. Para considerar esto, en 2005, la Ley de Desarrollo Social requirió a las unidades responsables del gasto a definir reglas de operación sobre los programas sociales. Éstas deben mantener consistencia con la planeación del Distrito Federal, definir la forma de operar los programas, sus beneficiarios, recursos y mecanismos de evaluación. Con esto, además de mantener la alineación en el sistema de planeación, se establece la forma de transitar hacia las otras fases de la GpR.

En este contexto, en 2006 y como candidato, el actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal se comprometió a mejorar la eficiencia del gasto público, y mejorar su monitoreo y evaluación. Estos compromisos fueron incluidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2010 (PGDDF), el principal instrumento de planeación de la Ciudad.

Posteriormente, en 2009, se incluyó, como parte de los anteproyectos de Presupuesto de Egresos de las unidades que conforman al GDF, los marcos de política pública, instrumento mediante el cual se vincula el accionar de esas unidades, a través de sus programas operativos anuales –actividades a realizar para un año en específico- con los objetivos del Programa General de Desarrollo y otros programas relevantes para el Gobierno del Distrito Federal. Los marcos de política pública también permiten prever de qué manera esas acciones inciden en la igualdad de género y en el cumplimiento de los derechos humanos.

En complemento con lo anterior también se han diseñado matrices del marco lógico para diferentes programas sociales. Esto se explica en la sección del Convenio con el BID.

3. Modificaciones a la estructura presupuestal

Además de las clasificaciones ya existentes: económica, administrativa y funcional, el GDF crea la estructura por resultados. Esta nueva categorización se compone de 3 conceptos: actividad institucional, subresultado y resultado, las cuales se comparan, en cierto sentido, con los diferentes niveles de objetivo de una matriz del marco lógico: producto, resultado e impacto, respectivamente. Estos niveles representan lo que en la literatura de GpR se conoce como la Cadena de Valor. Las actividades, de alguna manera, muestran los bienes y servicios públicos que el GDF ofrece a su población; los efectos indirectos de éstos en los habitantes serían los subresultados, y los resultados representarían los impactos.

Organizar de esta manera las erogaciones nos permite vincular la planeación con el presupuesto; nos ayuda a identificar cuáles son las prioridades del Gobierno y cuánto se destina a ellas. Además, sienta las bases para definir indicadores de eficiencia y efectividad. El costo por unidad de cada actividad (producto) sería un ejemplo de lo primero, mientras que el costo promedio por niño que recibe educación de calidad a nivel bachillerato, de lo segundo. Obviamente, la información de estos indicadores y los resultados de evaluaciones generan insumos valiosísimos para rediseñar o crear políticas públicas.

4. Diseño de Indicadores

El GDF siempre ha contado con indicadores. En sus primeras fases éstos se enfocaban, principalmente, a los aspectos financieros, a las actividades requeridas para producir y a los bienes o servicios públicos: el enfoque predominante en aquellas épocas era informar a la población de cuántos kilómetros cuadrados de pavimentación se había realizado, cuántos hospitales estaban en construcción, cuántos policías vigilaban las calles: la medición de los productos era lo más relevante.

Sin duda, ese tipo de información es de suma importancia, pero incompleta para medir aspectos vinculados con los cambios que las políticas públicas generan en la población. Por ello, desde 2008, se buscó fortalecer la medición sobre aspectos como cuánto se incrementó la esperanza de vida de la población, cuánto se redujo la inseguridad de la ciudad, cómo se comportó la tasa de deserción escolar en todos los niveles: desde entonces, los resultados es lo más importante.

Bajo esta lógica, se han desarrollado indicadores para medir los avances de los programas públicos que opera el GDF. Como parte de ellos, hallamos dos tipos de políticas que merecen mención especial: la de género y la de derechos humanos. Ellas difieren de otras por ser transversales: deben considerarse al momento de diseñar, ejecutar, evaluar y, por supuesto, construir indicadores de cualquier política pública. En consecuencia, podemos clasificar los indicadores del GDF en generales, federales, de género y de derechos humanos.

4.1 Indicadores Generales

Desde 2008, el Gobierno de la Ciudad de México solicitó a las unidades responsables que conforman la Administración Pública del D.F. diseñar una serie de indicadores. Para ello, les envió, como parte de la guía del informe de avance trimestral, algunos criterios, los cuales recogían, en gran medida, casi todos los elementos de la matriz del marco lógico: resumen narrativo, nombre del indicador, medios de verificación y supuestos. Sólo faltaban los objetivos de actividades; no obstante, para 2009, esta omisión fue corregida. Este proceso, desde entonces, se repite trimestralmente.

Como complemento de lo anterior, en el marco del Convenio firmado por el Gobierno del Distrito Federal y el Banco Interamericano de Desarrollo, se diseñaron matrices del marco lógico para diferentes programas, en las cuales se encuentran algunos indicadores.

Asimismo, cada unidad responsable elaboró una serie de indicadores que miden aspectos de gestión. En general, fueron definidos sobre las actividades institucionales y a un nivel de objetivo específico aplicable sólo a esas unidades responsables.

Tanto los indicadores generados en el marco del informe trimestral como los institucionales, según la normatividad aplicable, deben publicarse en las páginas Web de las unidades que los diseñaron, por lo cual son de conocimiento general de la población, lo que sin duda representa, a su vez, un ejercicio de transparencia.

4.2 Indicadores Federales

Con el objeto de evitar la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, a partir de 1979 los estados mexicanos y su Gobierno Federal firmaron convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En éstos se acordó que la federación transfiriera recursos a los estados y municipios. Actualmente esa transferencia se realiza a través de participaciones y aportaciones federales. Además, el Gobierno Federal entrega recursos a los estados mediante convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación de recursos y mediante subsidios.

En el caso de participaciones, los indicadores utilizados son los mencionados en la sección de indicadores generales, de género y de derechos humanos. Eso obedece a que, bajo este concepto, los recursos pueden destinarse hacia cualquiera de los programas operados por el Gobierno del Distrito Federal, independientemente de sus objetivos. En consecuencia, los indicadores de estos programas son a la vez los de las participaciones.

Esta libertad ya no existe para el resto de las categorías mencionadas. En el caso de las aportaciones, por ejemplo, los recursos deben destinarse a los programas o proyectos del Gobierno del Distrito Federal que coincidan con sus objetivos.

Bajo esta idea, en 2007 se estableció en lineamientos del Ramo 33 que los indicadores sobre estos fondos serían semejantes para todas las entidades federativas. El proceso para construirlos, por lo tanto, implicó la participación de ellas y del Gobierno Federal.

El GDF participó activamente en el diseño de las matrices de indicadores, principalmente, del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Por otra parte, de la federación intervinieron cada una de las unidades coordinadoras de los fondos, así como el Consejo Nacional de Evaluaciones de la Política de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La participación de estos últimos tres entes consistió en validar metodológicamente las matrices.

Posteriormente, ya con los indicadores diseñados, a partir de 2009, el GDF empezó a reportarlos trimestralmente, en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un sistema informático de monitoreo en Internet. El proceso no acaba aquí, si no que el GDF, consciente de la importancia para la ciudadanía de monitorear la evolución de estos instrumentos de medición, los incluye en sus respectivos informes de avance trimestral, en su página Web y en su gaceta oficial.

Por último, para los subsidios y convenios, los indicadores se establecen en los contratos que firma el GDF con las respectivas entidades públicas federales, aquí también se establece su forma de monitoreo, la cual, conforme al marco normativo tenderá a ser similar al del Ramo 33, a través del Portal Aplicativo.

4.3 Indicadores de Género

Para diseñar los indicadores de género se retomó, prácticamente, el mismo proceso utilizado para los indicadores generales. Inclusive algunos de estos últimos cumplían con las características para ser indicadores de género.

Las diferencias en el proceso comienzan por el instrumento utilizado para solicitar la información: una guía de género, aunque sus características son muy parecidas a la guía del informe trimestral.

Otra discrepancia importante es que en la guía de género, los objetivos del resumen narrativo de la matriz de marco lógico se definen con base en un diagnóstico sobre las necesidades diferenciadas; de hecho, una parte significativa de estos objetivos coinciden con los definidos en la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres para el Distrito Federal, en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en el Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México, que son instrumentos basados en esa diferenciación. En consecuencia, estos objetivos se definen en términos de reducir esas brechas de desigualdad entre hombres y mujeres.

Ya con la definición anterior, lo que sigue es diseñar los indicadores de género. Actualmente, las unidades responsables del gasto con apoyo de la Secretaría de Finanzas ya afinaron más de 140 de estos instrumentos de medición.

4.4 Indicadores de Derechos Humanos

Los indicadores de derechos humanos se han diseñado con base en las líneas de acción, estrategias y objetivos establecidos en el Programa de Derechos Humanos del D.F. (PDH), elementos interrelacionados, ya que al realizarse las líneas de acción se espera que se cumplan las estrategias, y si éstas se alcanzan se espera que se cumplan los objetivos. En este sentido, la información que proporcionen los indicadores sobre estos diferentes niveles se complementan.

En el PDH, como propuestas para las unidades que conforman al GDF, se proponen una serie de estos instrumentos, los cuales fueron elaborados por el Gobierno de la Ciudad de México, la Comisión de Derechos Humanos y organizaciones civiles, con base en sus invaluable experiencias y en la metodología publicada en 2008 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Aún falta determinar si esos indicadores son factibles.

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

Actualmente, las unidades responsables del gasto ya diseñaron más de 180 de estos instrumentos de medición sobre actividades o productos, y en conjunto con la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Gobierno y el Equipo Técnico Operativo se están diseñando indicadores de resultados sobre los objetivos del PDH y afinando los construidos.

5. Evaluaciones

En 2009 entró en operaciones el Consejo de Evaluación del Desarrollo, que se encarga de coordinar las evaluaciones sobre programas sociales en el D.F. y establecer las políticas correspondientes en esta materia. En particular, este Consejo estableció los criterios sobre evaluaciones internas, las que realizan directamente las unidades responsables, y las externas, ejecutadas por especialistas en la materia que no laboran directamente para el GDF, como universidades y consultores.

Como resultado de lo anterior, se han realizado evaluaciones internas, como la del Programa “Prepa Sí”, mediante el cual se otorgan becas a estudiantes de bachillerato con la finalidad de que no abandonen sus estudios. Además, se han ejecutado más de 21 evaluaciones externas a programas y políticas públicas durante la operación del Consejo. Para esto último, el Consejo elabora un plan de evaluaciones antes de que inicie el año correspondiente. Como ejemplo de lo anterior, durante 2010, se evaluó de manera externa la política de Género del D.F. Cabe señalar que las evaluaciones pueden ser de diseño, procesos, resultados e impactos, entre otros tipos.

Los resultados de las evaluaciones son presentados a los responsables de operar los programas para que haya un intercambio de opiniones y, después, se realizan los ajustes pertinentes. Posteriormente, se presenta una serie de recomendaciones para que los ejecutores las implementen. Toda la información de las evaluaciones es presentada en la página Web del Consejo.

6. Firma de Convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo

Otro factor importante, dentro de las acciones realizadas se encuentra la firma con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del “Convenio de Apoyo a la Implementación de un Sistema de Presupuesto basado en Resultados en el Distrito Federal”, el primero en su tipo suscrito con un gobierno subnacional y firmado en marzo de 2009 entre el GDF y el BID, el cual se sustentó en todas las fases del ciclo de vida de un proyecto. Primero, para su diseño, se realizó un diagnóstico y después, con base en esa información, se definió la estrategia a seguir (los componentes del convenio). Aunque todavía no concluye el proyecto, se han observado algunos resultados.

6.1 Diagnóstico

Como parte del diagnóstico, el BID y el GDF identificaron el avance de este último en materia de GpR. Para ello, se utilizó el cuestionario diseñado por el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción Mediano Plazo (PRODEV), con el cual se midió el estatus en materia de planeación, presupuesto, gestión financiera, programas y proyectos, así como monitoreo y evaluación.

Con base en lo anterior y en toda la información recolectada por el cuestionario, podemos afirmar que el avance de la GpR se encontraba de manera general en una etapa inicial. Las principales problemáticas se localizaron en monitoreo y evaluación; gestión de programas y proyectos, y presupuesto basado en resultados (PbR). En específico, algunas de ellas fueron las siguientes:

- Ausencia de programas sectoriales e institucionales.
- Los objetivos del Programa General de Desarrollo del D.F. no estaban correctamente alineados con los programas operados por las unidades responsables.
- Ausencia de marco financiero de ingresos y gastos de mediano plazo.
- Carencia de un sistema de indicadores de desempeño.
- Las evaluaciones ex-ante no se utilizaban para la programación presupuestaria y tampoco se publicaban en Internet.
- Inexistencia de una oficina del gobierno local encargada de monitorear el cumplimiento de los objetivos y metas mediante indicadores de desempeño.
- Inexistencia de un departamento del gobierno local encargado de evaluar los programas y proyectos.

6.2 Componentes del Convenio (Estrategias)

Con base en el diagnóstico, el BID se comprometió a entregar al GDF un millón de dólares; mientras que este último aportaría en especie 200,000 dólares. Con estos recursos todavía se están financiando las acciones de los seis componentes que conforman al convenio, las cuales se están ejecutando, principalmente, por consultores externos, expertos en la materia.

Las actividades de los componentes buscan definir las estrategias a seguir para implementar un Sistema de Presupuesto basado en Resultados y, posteriormente, consideran la ejecución, como prueba piloto, de esas estrategias; su correspondiente rediseño, y la traducción de estos resultados en documentos técnicos, los cuales representarán el eje rector para que el GDF replique el proceso recomendado hacia el resto de sus programas o políticas públicas; en otras palabras, los resultados de las acciones del convenio mostrarán, conforme a las características del GDF, el mejor camino para que éste continúe su proceso de implementación del Presupuesto basado en Resultados.

En particular, las principales características de los componentes se muestran a continuación:

6.2.1 Desarrollo de un Sistema Integral de Presupuesto basado en Resultados

Aquí, se consideró la aplicación y el análisis de dos cuestionarios: uno para monitorear el avance del GDF en la implementación de una Gestión para Resultados y otro, para valorar la congruencia de sus programas. También, se diseñó matrices de marco lógico y manuales técnicos que capturaron las estrategias propuestas, según las conclusiones del análisis y del diseño.

A través del análisis de la congruencia de los programas públicos del GDF, se identificó la vinculación entre los objetivos de un mismo programa, es decir: si éstos mantenían alguna relación de causalidad; así como su grado de monitoreo y de cumplimiento.

La técnica anterior fue aplicada sobre los programas públicos del D.F. más representativos en términos presupuestales y de cobertura de servicios públicos.

Para los programas mencionados, se construyeron matrices de indicadores, aplicando la Metodología del Marco Lógico. Para lograr esto, se convocó a talleres a las dependencias que operan los programas; asistieron servidores públicos directamente vinculados con funciones de administración de recursos, diseño, planeación, ejecución y evaluación.

Hacerlo de esta manera garantizó un mejor diseño de las matrices, ya que, bajo la supervisión de un experto en la Metodología del Marco Lógico, se pudieron establecer, para cada programa, objetivos mejor alineados, indicadores y medios de verificación más pertinentes, y se identificaron riesgos sobre la ejecución de los programas.

Con la información de los trabajos de este componente, se elaboraron manuales de GpR y PbR, los cuales, además de aspectos conceptuales sobre cada uno de estos sistemas, incluyen recomendaciones para continuar con el proceso de implementación del PbR.

6.2.2 Desarrollo de Políticas Presupuestarias Transversales

Para este componente se considera como políticas transversales a aquellas vinculadas con la Equidad de Género, Derechos Humanos, Participación Ciudadana, Espacios Públicos y Medio Ambiente. Para cada uno de estos temas se identificó el marco teórico sobre la forma de incluirlos en un presupuesto basado en resultados (lo que debe ser), así como la normatividad y programas que ha desarrollado el D.F. al respecto (lo que es). Posteriormente, se contrastó estos dos escenarios y se determinó las estrategias a seguir y las metodologías a implementar. Algunas de las propuestas se relacionan con modificaciones a la estructura presupuestal e inclusión de objetivos de estos temas a las matrices generales de los programas. La implementación de las recomendaciones se encuentra en proceso.

6.2.3 Fortalecimiento Institucional, Monitoreo y Evaluación

Como su nombre lo indica, en este componente se busca fortalecer a las instituciones. Elementos claves para ello son la forma de organizarse del gobierno, su tipo de personal, los mecanismos de difusión del conocimiento y los insumos para una mejora continua.

En términos de organización, se revisará la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Una vez concluido esto, se determinará las estrategias correspondientes para garantizar que el PbR se institucionalice, como la propuesta de una estructura orgánica de la Secretaría de Finanzas; no obstante, para cumplir con esto último se requiere, además, de personal con conocimientos mínimos sobre el Presupuesto basado en Resultados. En consecuencia el GDF debe desarrollar su plan de capacitación.

Por último, ya con instituciones y servidores públicos aptos para operar un Presupuesto basado en Resultados, el monitoreo y la evaluación de las instituciones y de sus políticas y programas públicos (mejora continua) cobra mayor relevancia. Las actividades de este componente establecerán las metodologías para ello.

6.2.4 Difusión de Resultados

En el marco de este componente se diseñó una página Web en donde se localiza información útil para los diferentes sectores de la población. Destaca, por ejemplo la forma como el presupuesto basado en resultados mejora la calidad de vida de los habitantes, en qué consiste dicha metodología, los avances del Gobierno del Distrito Federal en la implementación de esa técnica y datos útiles para investigaciones.

6.2.5 Unidad de Programación Estratégica

Para la coordinación general del proyecto existe una unidad de programación estratégica, que tiene como propósito realizar el seguimiento administrativo y registro contable, así como monitorear y evaluar los avances del programa. Con esto se asegura la transparencia del Proyecto, en cuanto a sus operaciones financieras, y se contará con el respaldo documental para los trabajos de evaluación y auditoría.

6.2.6 Auditoría y Evaluación

Una vez concluidas las etapas previas y con la información generada en el componente anterior, especialistas en la materia verificarán que el Proyecto BID-GDF se haya apegado al marco normativo aplicable; que se haya registrado conforme a los principios contables, y, lo más importante, que haya alcanzado los resultados previstos. Todo esto circunscribe al Proyecto a una lógica de resultados, lo que lo hace consistente con los principios del PbR.

7. Capacitación

Contar con personal capacitado es una condición necesaria para realizar una implementación de la GpR. Por ello, desde el 2008, personal de la Secretaría de Finanzas, quienes han sido encargados de implementar la GpR, así como a personal de las unidades ejecutoras del gasto han recibido cursos de capacitación. Entre ellos podemos mencionar el diplomado de Presupuesto basado en Resultados diseñado por la Universidad Nacional Autónoma de México, el cual se impartió a través de Internet, y algunos cursos impartidos por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Además, con el apoyo de especialistas se capacitó a personal de las unidades ejecutoras del gasto para que diseñaran matrices de marco lógico de los principales programas del GDF.

Cabe mencionar que las personas encargadas de implementar la GpR han participado en eventos regionales e internacionales como una manera de intercambiar y enriquecer las experiencias. De esta manera, se participó en el Seminario Regional de GpR en Gobiernos Subnacionales, donde se contó con la participación de 29 gobiernos y 9 instituciones académicas, en México, Distrito Federal; en el Tercer Seminario Regional de GpRD – PRODEV realizado en Pichincha, Ecuador, y en experiencias de Corea y América Latina y el Caribe en gestión para resultados en el desarrollo, en Seúl Corea.

8. Modificaciones a la normatividad

Para implementar todo lo anterior, el GDF ha adecuado su marco normativo, principalmente a partir de 2009. Ahora, éste incluye los principios de eficacia, eficiencia, economía y transparencia, la obligatoriedad de presupuestar con base a resultados y que las unidades administrativas del GDF establezcan objetivos, metas, estrategias, prioridades, tiempos, responsables y mecanismos de evaluación, así como, vincular sus objetivos y programas con el Programa General de Desarrollo del

Distrito Federal.

En él también se requiere diseñar indicadores con base en la metodología establecida por la Secretaría de Finanzas. En términos de evaluación también se ha avanzado considerablemente en el marco normativo. Existe la obligación de contar con una instancia técnica para ello, de realizar evaluaciones de los programas sociales tanto internas como externas y presentar sus resultados en las páginas Web de sus áreas operadoras.

El marco regulatorio ha obligado a que las unidades responsables del gasto realicen evaluaciones financieras de proyectos de inversión, con objeto de aumentar la probabilidad de éxito de éstos. Además, permite que estas unidades realicen evaluaciones de cualquier tipo sobre cualquiera de sus programas.

Los mecanismos y responsables de auditorías también han sido regulados, así como el establecimiento de comités que vigilen en cumplimiento de ciertas políticas. En estos últimos, por cierto, la participación de organizaciones civiles ha sido destacada.

Asimismo, el marco normativo exige que trimestralmente se dé seguimiento mediante indicadores de gran parte de los recursos que se reciben del gobierno central. El gobierno central también ha emitido reglas referentes a las clasificaciones del gasto, aspectos contables y la forma de presentar información en páginas Web y en los informes de rendición de cuentas, principalmente las cuentas públicas que rinden los gobiernos subnacionales y municipales ante sus respectivos poderes legislativos. El objetivo de todo esto es, en cierto sentido, que los gobiernos subnacionales generen información comparable, elemento clave al momento de evaluar la pertinencia de las políticas públicas.

Sin duda alguna, los cambios normativos han sido de utilidad para redefinir estrategias, optimizar y asignar recursos, siempre considerando los principios de economía, transparencia, eficacia, eficiencia y equilibrio presupuestal.

9. Resultados y conclusiones

Con base en el índice del PRODEV, mencionado en la Sección 6.1, Diagnóstico, en general, entre 2008 y 2010, el GDF casi incrementó en el doble sus avances en GpR, siendo el Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública; Gestión de Programas y Proyectos, y Presupuesto basado en Resultados los más dinámicos (Ver Cuadro 1). Ahora podemos decir que, prácticamente, está implementada la Gestión para Resultados en el Distrito Federal, en lugar de iniciada, como estaba en 2008¹. Parte importante para esto fueron las actividades que realizó el GDF por su cuenta y las implementadas a través del convenio BID.

En particular, los principales avances se muestran a continuación:

- Inclusión a la clave presupuestal de la estructura por resultado.
- Diseño y operación de programas de tipo sectorial.
- Vinculación de programas operados por unidades responsables con el Programa General de Desarrollo del D.F., a través del diseño de matrices de marco lógico.
- Fortalecimiento de los marcos financieros de mediano plazo.

¹ En 2010, un consultor externo aplicó, una vez más, el cuestionario PRODEV al GDF.

- Modificación de la Normatividad, específicamente en 2010 se publicó la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, en la que se establece que las unidades responsables del gasto consideren la metodología del PbR en la planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de sus políticas públicas. Un aspecto sobresaliente es la obligatoriedad de diseñar indicadores de desempeño.
- Diseño de Indicadores con base en la Metodología del Marco Lógico.
- Los programas financiados con recursos federales y los proyectos de inversión son analizados a efecto de determinar su viabilidad. Además, con las reformas a la Ley de Acceso a la Información Pública, es obligatorio que esta información se publique en los portales Web de las unidades responsables.
- Asignación de una área, al interior de la Secretaría de Finanzas, que vigile la evolución de indicadores.
- En 2009 entró en operaciones el Consejo de Evaluación del Desarrollo, que se encarga de evaluar los programas sociales.
- En 2011, al interior de la Secretaría de Finanzas, se creó una unidad de seguimiento, que será fortalecida, quizás, hasta convertirla en un órgano desconcentrado. Esta unidad tiene como objeto principal establecer políticas en cuanto a la GpR y monitorear sus avances al interior del GDF.

Cabe señalar que los resultados que se obtengan de la implementación de la GpR son de suma importancia, porque alcanzar su objetivo intermedio, la mejora en la calidad del gasto, permitirá incrementar los niveles de vida de los casi 9 millones de habitantes del D.F. y de más de 4 millones de visitantes, e incidir, de manera significativa, en el resto de los pobladores del país, ya que el GDF, por aportar una quinta parte del producto interno bruto nacional, genera externalidades en el resto de los estados.

Bibliografía

Aldunate, Eduardo y Córdoba, Julio (2011), Manual: “Formulación de programas con la metodología de marco lógico”, Naciones Unidas, Santiago Chile.

López, Armando y Capetillo, Ángel (2011). Gestión para Resultados en el Distrito Federal. Secretaría de Finanzas, mimeo.

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?ent=09>, 31-07-2011.

http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/LeyGastoEficiente_2010.pdf, 31-07-2011.

http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/reformas_ley_gasto_eficiente_2011.pdf, 31-07-2011.

http://www.finanzas.df.gob.mx/presupuestal2/documentos/REFORMA_DICIEMBRE_2010.pdf, 31-07-2011.

http://www.finanzas.df.gob.mx/presupuestal2/documentos/REFORMA_OCTUBRE_2010.pdf, 31-07-2011.

<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2011/decretoEgresos2011.pdf>, 31-07-2011.

<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2010/>, 31-07-2011.

<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page.1303.html?id=ME-T1117>, 31-07-2011.

http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/ley_planeacion.pdf, 31-07-2011.

<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/>, 31-07-2011.

http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/ley_des_soc_feb_2009.pdf, 31-07-2011.

Reseña biográfica

Ángel Capetillo Acosta, es Economista, con estudios de posgrado en Economía de El Colegio de México, A.C., uno de los centros académicos más importantes de América Latina. Actualmente, es Director de Integración de Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal en México y se ha desempeñado en diferentes áreas de esta Secretaría, así como del Gobierno Federal de ese país; cuenta con casi 10 años de experiencia profesional en la aplicación de métodos cuantitativos, análisis económico y de finanzas públicas, elaboración de proyectos de presupuesto de egresos, análisis del marco normativo en materia de gasto público, evaluación y diseño de indicadores.

Fue pionero en el diseño de criterios de evaluación externa dentro de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Mexicano y ha desarrollado diversos análisis sobre reformas a la estructura impositiva, precios de electricidad y petróleo, y deuda pública. Además, ha contribuido en el desarrollo de investigaciones económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Hoy en día, juega un papel clave en la implementación del presupuesto basado en resultados en el Gobierno de la Ciudad de México.

Dirección Postal: Abraham González N. 19 B-301. Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, C.P 06600

Teléfono: 57 16 73 68

e-mail. acapeti2004@gmail.com

Anexos

Las calificaciones que se observan en el Cuadro 1 y que miden los avances en estos rubros se cuantificaron entre 0 y 5, en donde 5 es la situación óptima.

Avance en la Gestión para Resultados

Etapas	2008	2010
	Calificación	
1. Planificación Estratégica	2.7	4.5
2. Presupuesto por Resultados	1.7	3.4
3. Gestión Financiera Pública Local	2.9	4.5
4. Gestión de Programas y Proyectos	1.4	3.5
5. Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública Local	0.6	1.9
Promedio	1.9	3.6