

Hay: 09-11-2012 10:00

El Presupuesto basado en Resultados en el Distrito Federal.

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 por 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

Avances y Retos en el Presupuesto con Perspectiva de Género en el Distrito Federal

Ángel Capetillo Acosta *

En el presente artículo se muestran los avances del Gobierno del Distrito Federal en la implementación de su presupuesto con perspectiva de género. Los hallazgos pueden ser importantes para otros gobiernos que visualicen a este enfoque no sólo como promotor de los derechos de ciertos grupos excluidos, entre ellos el de las mujeres, sino también como una forma de incrementar el bienestar social.

* Con 11 años de experiencia, ha laborado para diferentes instituciones del Gobierno Federal y del Distrito Federal. Actualmente trabaja para este último, en donde ha desempeñado un papel clave en la implementación del presupuesto con perspectiva de género, de derechos humanos y basados en resultados; fue Vicepresidente de la Red de Expertos en América Latina y el Caribe en Gestión para Resultados en Gobiernos Sub-nacionales, y ha sido expositor en diversos foros realizados en América Latina, Asia y Europa sobre los temas mencionados. Es economista, con estudios de maestría por el Colegio de México.

INTRODUCCIÓN

Dado que los hombres y mujeres presentan necesidades heterogéneas, o similares con diferente intensidad, debido a sus características físicas y a sus roles, entre otros aspectos, las políticas públicas los afectan de diferente manera. Construir infraestructura vial, quizás beneficie a todos, pero posiblemente más a los automovilistas, quienes ahora no sólo gozan de un ambiente menos contaminado -si es que no hay incentivos perversos para utilizar el automóvil- sino, además, de traslados más rápidos y menores gastos por concepto de gasolina. Sin duda, esto mejora su calidad de vida, ya que ese tiempo pueden utilizarlo para otras actividades y ese dinero, para comprar otros bienes o servicios. Los no automovilistas, posiblemente, prefieran que esa

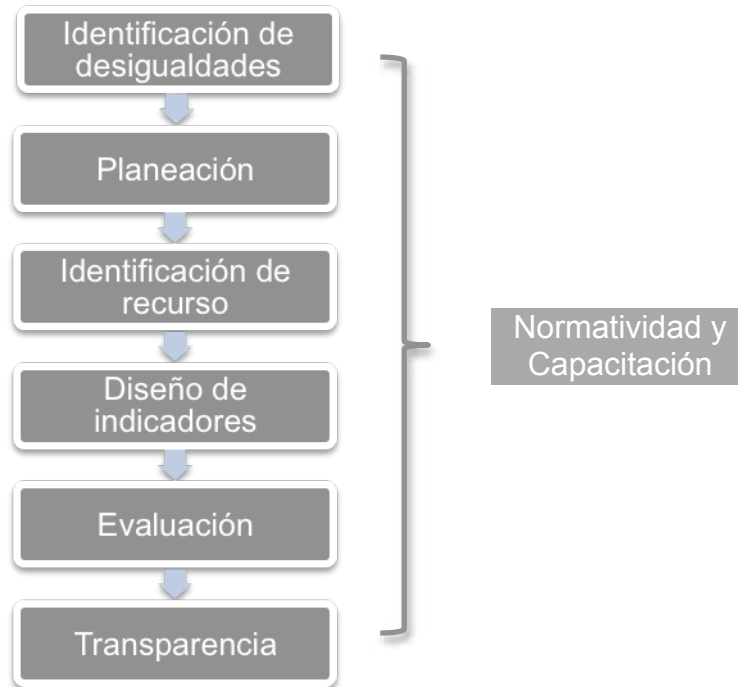
inversión pública se utilice para contar con un transporte público más eficiente; sin embargo, dependiendo de qué cantidad de mujeres y hombres sean automovilistas, ese será el efecto en cada uno de estos grupos.

Mejorar el bienestar de hombres y mujeres, por lo tanto, requiere identificar sus necesidades, las magnitudes de éstas y establecer políticas coherentes con ellas. Lograr todo esto sugiere, entre otros aspectos, construir sistemas de seguimiento en donde la información se desagregue por sexo, cuantificar en términos monetarios las acciones de gobierno, evaluarlas y, como consecuencia, rediseñarlas. En todas estas fases, con objeto de identificar de mejor manera esas necesidades, es esencial la participación de la sociedad, con representación de los dos grupos

mencionados, ya sea de manera directa o a través de sus órganos legislativos.

Por lo anterior, durante estos últimos seis años, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) ha promovido de manera importante la implementación de un presupuesto con perspectiva de género. Entre otros aspectos, ha procurado la identificación de desigualdades, elaborado planes, establecido objetivos, etiquetado recursos, diseñado indicadores, evaluado los resultados y ha informado a los órganos legislativos locales y a la ciudadanía en general sobre las acciones en esta materia. Estas actividades han requerido de modificaciones al marco normativo, capacitación a servidores públicos y consistencia con su metodología de presupuesto basado en resultados.

Gráfico 1. Elementos del Presupuesto con Perspectiva de Género



Para identificar la desigualdad en términos de género, ha desagregado por sexo la información de beneficiarios incluida en el Proyecto de Presupuesto de Egresos. Con ella, y como parte de ese Proyecto, cada unidad responsable, para cada actividad institucional (en algunos casos podría considerarse a éstas como los bienes o servicios públicos entregados a la población), incluye un diagnóstico sobre la problemática en general y otro, en términos de género. Como parte de éstos, se identifican necesidades tanto comunes como específicas para mujeres y hombres, según su grupo de edad y grupo de atención, lo cual representa un valiosísimo elemento para diseñar políticas públicas diferenciadas.

Con la problemática general, las brechas de género identificadas y con base en la metodología del marco lógico, establecen objetivos interrelacionados -generales y de género- a nivel de cambios sociales (resultados e impacto) y

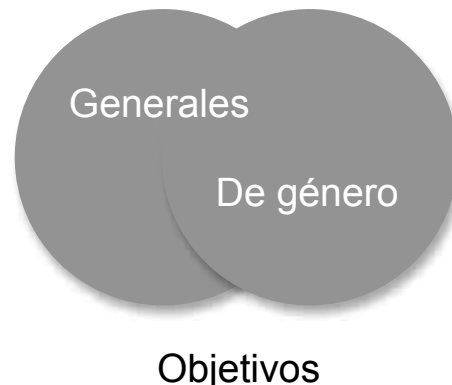
de la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos, así como de las acciones necesarias para ello (de productos y de actividades, respectivamente), es decir, se diseñan programas de política pública.

Esos objetivos, a su vez, se vinculan con los de los planes existentes, lo que permite una alineación entre sus políticas. El problema en esta fase es que el Programa General de Desarrollo 2007-2012, el instrumento de planeación más importante y el primero, para ese gobierno, en incluir a la Equidad de Género como una Política Transversal, así como el Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México -otro de los planes fundamentales por propiciar las condiciones necesarias que permitan a las mujeres del Distrito Federal acceder en condiciones igualitarias al pleno ejercicio de sus derechos humanos- contiene una gran cantidad de objetivos. Priorizarlos es la

recomendación para próximos planes del Distrito Federal, en general, y en particular para los de género. No hacerlo dificulta focalizar adecuadamente los recursos hacia las áreas estratégicas del gobierno y, con ello, evita mejorar su eficacia y su eficiencia.

La interrelación de los objetivos generales y de género mencionados, por introducir la perspectiva de género en todas las problemáticas, puede interpretarse como la transversalización de la política de género en el resto de las políticas públicas, con lo cual se pone en práctica la idea de que toda acción pública tiene efectos en la desigualdad de género: la hipótesis principal de *mainstreaming* de género. Asimismo, constituye un insumo fundamental para alinear -no supeditar- dichas políticas con el resto, lo cual redundará en una mayor eficiencia y eficacia del gasto público, debido a que se identifican mejores formas de abordar los grandes problemas sociales.

Gráfico 2. Transversalización de Género



Por su parte, los objetivos de producto y de actividades, dado que se pueden cuantificar monetariamente, constituyen insumos para identificar los recursos que sólo se destinan a necesidades específicas de los dos grupos en cuestión y a las comunes. A su vez esta última clasificación puede desagregarse en las que reducen (o aumentan) brechas y las que buscan resolver problemáticas comunes sin incidir en las desigualdades de género. Si se conocen estos destinos de gasto, es posible construir presupuestos más equitativos. El Gobierno del Distrito Federal identifica, sobre todo y por el momento, los que se destinan a necesidades específicas de las mujeres. Podría avanzar, sin mucho problema, en cuantificar las necesidades específicas de los hombres. Con estas cantidades, el monto orientado a satisfacer necesidades comunes se obtendría al restar la suma de los importes anteriores al total del presupuesto del gobierno.

Identificar el monto para reducir las brechas podría ser un verdade-

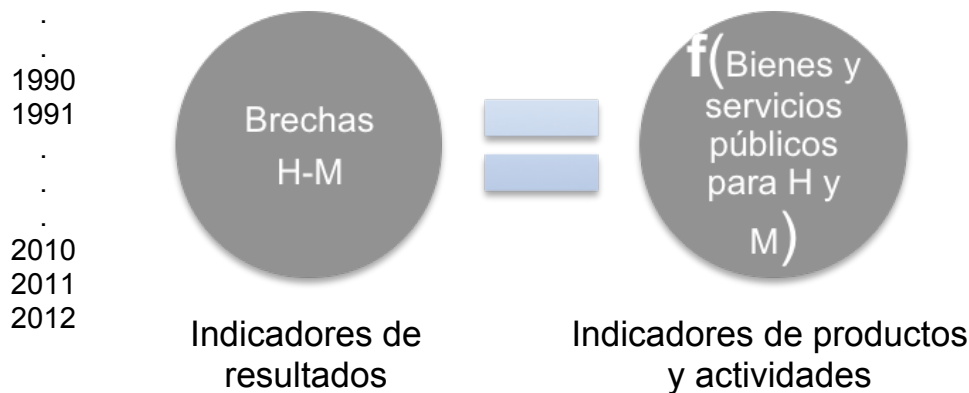
ro reto. Quizás una forma muy fácil de estimarlo, sería cuantificar en términos monetarios el excedente de bienes y servicios públicos entregados al grupo en desventaja en comparación al otro. Las limitantes de esto es que una parte de los servicios, programas y proyectos implementados por el gobierno no identifica directamente a los beneficiarios (un puente vial o peatonal, adecuaciones en parques, por ejemplo) y, además, no nos daría información de si se están erogando los recursos de manera eficiente y eficaz. Asimismo, requeriría suponer, por lo menos, la dirección de la incidencia de los productos en las brechas. En otras palabras, para esto último se necesitaría conocer si entregarles más de un bien o servicio público al grupo de las mujeres, o viceversa, aumenta o reduce la brecha en cuestión.

Otra forma, y que no sólo apoyaría la cuantificación, sino también la mejora en la eficiencia y eficacia, su principal justificación para implementarla, sería identificar

las magnitudes de las brechas y su relación cuantitativa con las cantidades de bienes y servicios públicos entregadas a cada uno de los grupos en cuestión. Estimar el equivalente a una función de producción sería recomendable. Lo anterior requeriría diseñar indicadores sobre los cambios sociales (de resultados), desagregados por sexo, para la mayoría de las acciones de gobierno, ya que el presupuesto para necesidades comunes generalmente representa una parte significativa. Posteriormente, convendría estimar la sensibilidad de esos indicadores ante cambios en las asignaciones presupuestales de cada grupo, por lo que también se demandaría la construcción de indicadores de productos y actividades. Generalmente, para hacer esto último de mejor manera, se necesitan series de datos con información para varios años. Con todo esto, lo que resta es definir los criterios para cuantificar el monto destinado a reducir brechas: la metodología. Aquí podría generarse un área importante de investigación.

“El Presupuesto con Perspectiva de Género, identifica necesidades tanto comunes como específicas para mujeres y hombres, lo cual representa un valioso elemento para diseñar políticas públicas diferenciadas”

Gráfico 3. Relación entre Brechas de Género y Bienes y Servicios Públicos



Por el momento, en general, una posibilidad es identificar la variación del valor de los bienes y servicios públicos entregados al grupo en desventaja en comparación al otro, en dos situaciones: el valor observado, y aquel bajo el cual la brecha no se modifica y su asignación total coincide con la del primer caso. Su diferencia podría considerarse el monto destinado a reducir las brechas. Obviamente, se requiere ciertos supuestos para que esto sea adecuado, entre ellos que con la asignación total no se obtenga una situación en la que alguno de ellos elimine su necesidad.

Por lo anterior, el Gobierno del Distrito Federal, desde 2010, ha promovido la construcción de esos tipos de indicadores. Integrar esa información en su sistema de indicadores generales todavía es uno de sus pendientes. Asimismo, la calidad de esas mediciones es un punto por mejorar. Por ello, ha capacitado a servidores públicos en la metodología de marco lógico y en el diseño de indicadores, y ha fomentado la integración entre las áreas de presupuesto y los enlaces de género. Esto último busca complementar conocimientos para una mejor inclusión del enfoque de género en el diseño, seguimiento,

evaluación y rendición de cuenta de los programas o proyectos públicos. Además, ha emitido guías metodológicas en este sentido sobre el marco lógico, dirigidas, principalmente, a necesidades particulares de las mujeres, como el cáncer de mama. Hacerlo de esta última manera puede limitar la vinculación de la política de género con el resto de las políticas públicas, lo cual difiere con la idea de transversalización ya expresada. En este sentido, sería importante diseñar una metodología de marco lógico con perspectiva de género, en donde todas las problemáticas comunes se analicen con ese enfoque.

La información de indicadores, así como la de la normatividad y la de la operación de los programas, entre otra, es insuficiente por sí misma. Es necesario analizarla y generar recomendaciones de mejora. Esa es la principal función de evaluación, ya sea de diseño, procesos o impactos. Cuando esas evaluaciones son dirigidas por entes no pertenecientes al gobierno promueven la objetividad en el análisis. Por ello, en 2010, el Gobierno de la Ciudad de México contrató una evaluación externa orientada, principalmente, al diseño de la política de género, en el cual se analizó el presupuesto con esa orientación.

Como parte de ese trabajo, el evaluador encuestó a servidores públicos, analizó información de gabinete y, antes de emitir los resultados, revisó los comentarios a la versión preliminar del documento de las unidades responsables, con base en los cuales se formularon los resultados finales. Posteriormente, en atención a éstos, diversas unidades del gobierno del Distrito Federal se comprometieron a emprender una serie de acciones. Esto garantiza que los hallazgos de estos tipos de estudios sean considerados en la toma de decisiones y, dado que tiene efectos presupuestales, es una forma de asignar recursos con base en resultados. Lo que faltaría para fortalecer este aspecto es diseñar reglas de asignación y, como se vaya fortaleciendo el diseño de indicadores, irlos acompañando con otro tipos de análisis. Inclusive, todas las evaluaciones que se realicen a cualquier programa debería incluir una sección con esa perspectiva.

Dicha investigación fue publicada en la página Web del Consejo

de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa D.F.), <http://www.evalua.df.gob.mx/>, institución responsable de coordinar evaluaciones en materia social. Esto es importante porque representa un insumo para que las organizaciones civiles, academia y población en general opinen en materia de género.

Esa participación también ha sido fomentada por el Gobierno de la Ciudad de México por medio de una página Web específica sobre presupuesto con perspectiva de género, <http://www.finanzas.df.gob.mx/pppeg/>, que aborda conceptos importantes en esta materia, evolución de gasto, normatividad y rendición de cuentas, principalmente. Asimismo, ha publicado informes de avance trimestral en materia de género en esa página y lo ha entregado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con objeto de promover cambios legislativos en pro de la equidad de género. Por el momento, el informe contiene avances físicos-financieros; avances de los Ejes Temáticos del Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Hacia las Mujeres, una de las estrategias más relevantes en el tema en cuestión; principales explicaciones a variaciones presupuestales; principales acciones, y recomendaciones de mejoras a las unidades responsables que conforman la administración pública del Gobierno del Distrito Federal. A pesar de que las unidades envían indicadores en materia de género, aplicables a todo el presupuesto, en el marco de estos informes, aún no se incluyen en el reporte final. Este es un punto a fortalecer en próximos informes. La obligación de publicar la infor-

mación que envían las unidades para integrar ese reporte también es un punto que debería especificarse en la Ley de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Los resultados de estos informes, entre otros aspectos, son analizados trimestralmente en la Comisión Interinstitucional de Género, un órgano colegiado, creado por el Ejecutivo local, en donde participan las unidades que, en principio, cuentan con mayor incidencia en políticas orientadas a reducir brechas, entre ellas el Instituto de las Mujeres y la Secretaría de Finanzas, ambas, del Distrito Federal.

Con base en esos análisis, toman decisiones para agilizar el ejercicio de los recursos etiquetados para género; para revisar formas de asignación y metodologías presupuestales, entre otros aspectos. Gracias a la participación de la Sociedad Civil en esta Comisión puede decirse que, en cierto sentido, la sociedad junto con el gobierno decide sobre aspectos presupuestales en materia de género, lo que representa una forma de identificar las problemáticas sociales en la materia y aprovechar las habilidades técnicas de estas organizaciones.

Para todas las acciones mencionadas, desde 2008, el Gobierno del Distrito Federal ha adecuado el marco normativo y otorgado capacitación. Por ejemplo, ahora la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, la principal norma en términos presupuestales, señala la obligatoriedad para las unidades responsables del gasto que conforman el Gobierno de la Ciudad de incluir programas orientados a promover la igualdad de género en sus presupuestos anuales, así como



de diseñar indicadores que midan las desigualdades de género. Además, estipula que el ejecutivo local entregará a la Comisión de Equidad de Género de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal un informe trimestral de los avances financieros y programáticos de las actividades institucionales, a más tardar a los 45 días naturales de concluido el trimestre que corresponda. En otras leyes podemos encontrar obligaciones importantes como la de que la planeación presupuestal deberá incorporar la progresividad, apoyar la transversalidad de la perspectiva de género y prever el cumplimiento de los programas, proyectos, acciones y convenios para la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

También, desde ese año, ha capacitado a servidores públicos para sensibilizarlos en materia de género y dotarles de herramientas metodológicas. En 2008, por ejemplo, se diseñó un curso que se distribuyó

en CD. Los años posteriores, el Instituto de las Mujeres y la Secretaría de Finanzas han impartido talleres presenciales; las unidades responsables también han contratado cursos al interior de sus instituciones y se han organizado otras actividades académicas relacionados con presupuesto basado en resultados y derechos humanos, que han brindado herramientas útiles también para el presupuesto con perspectiva de género. No obstante estos esfuerzos, sería recomendable intensificar las capacitaciones y promover su institucionalización en el marco normativo: requerir que los servidores públicos de nuevo ingreso tengan un conocimiento mínimo sobre género antes de contratarlos y la obligación de emprender cursos presenciales y virtuales podría ser recomendable. A los servidores públicos con cierta trayectoria en el gobierno también debería requerírseles conocimientos mínimos sobre este tema.

CONCLUSIÓN

En conclusión, el Gobierno del Distrito Federal ha tenido avances importantes en la implementación del Presupuesto con Perspectiva de Género en aspectos sobre planeación, monitoreo y evaluación, puntos elementales en su estrategia de implementación del presupuesto basado en resultado. Sus progresos pueden ser útiles para otros gobiernos con interés de implementar este tipo de presupuesto. Los principales retos de ese gobierno tiene que ver con la priorización de sus objetivos, el fortalecimiento de metodologías para cuantificar en términos monetarios los recursos orientados a reducir desigualdades y el establecimiento de un sistema de indicadores pertinentes. Introducir indicadores de resultados en sus informes e institucionalizar las capacitaciones también sería recomendable.